



King Faisal Center for Research and Islamic Studies

التخصيص

أهدافه وأسسه
وفوائده وشروط نجاحه

عبدالله إبراهيم القويز

دراسات معاصرة (١)

مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية

أنشئ مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية في عام ١٤٠٣هـ/ ١٩٨٣م كأحد أجهزة مؤسسة الملك فيصل الخيرية وبشخصية اعتبارية مستقلة بهدف خدمة الحضارة الإسلامية ودعم البحوث والدراسات والنشاطات الثقافية والعلمية المختلفة . وفي إطار المساهمة في تحقيق أهداف المركز تصدر **سلسلة دراسات معاصرة** كإضافة علمية جديدة تتناول القضايا العربية والإسلامية والدولية المعاصرة .

توجه جميع الدراسات والبحوث والمراسلات على العنوان التالي :

إدارة البحوث والدراسات

مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية

ص. ب ٥١٠٤٩

الرياض ١١٥٤٣

المملكة العربية السعودية

هاتف : ٤٦٥٢٢٥٥(٩٦٦١)

ناسوخ : ٤٦٥٩٩٩٣(٩٦٦١)

بريد الكتروني : e-Mail : rkfcris@kff.com

التخصيص

أهـــداف وأســســـه
وفــوائده وشروط نجاحه

عبدالله إبراهيم القويز

دراسات معاصرة (١)

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر
القويز : عبدالله بن ابراهيم
التخصيص : أهدافه وأسسه وفوائده وشروط نجاحه - الرياض
٦٠ ص؛ ١٧x ٢٤سم
ردمك ٩٩٦٠-٣٥-١٣٠-٠
١ - الخصخصة أ- العنوان
ديوي ٣٣٨،٩٢ ١٩/١٩٣٢

رقم الإيداع : ١٩/١٩٣٢
ردمك ٩٩٦٠-٣٥-١٣٠-٠

« الآراء التى ترد فى سلسلة دراسات معاصرة لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز »

المحتويات

الفصل الأول
مقدمة

أ) تطورات مفهوم التخصيص	٥
- البدايات الأولى	٥
- تغير اتجاه عقارب الساعة	٨
ب) تعريف التخصيص وتحديد أهدافه :	١٠
- التعريف	١٠
- الأهداف	١٢

الفصل الثانى
الأسس التي تنطلق منها عملية التخصيص

أ) الأسس الاقتصادية :	١٥
- التخصيص والتصحيحات الهيكلية	١٦
- تتابع خطوات الإصلاح الاقتصادي	١٨
- تخصيص المؤسسات العامة	٢٣
- النتائج المالية	٣٠
- دور الاستثمارات الأجنبية	٣٢
ب) الأسس الاجتماعية	٣٥
- مدى التقبل الاجتماعي	٣٥
- السياسات الاجتماعية والقوانين المساندة	٣٨
ج) الأسس السياسية :	٤٢
- الإطار القانوني	٤٣
- الإطار المؤسسي	٤٥

الفصل الثالث

قضايا لها علاقة مباشرة بعملية التخصيص ٤٧

- هل التخصيص يكفي ؟ ٤٧
- شروط نجاح التخصيص ومزاياه ٤٨
- الدروس المستفادة ٥٠

الفصل الرابع

- ملاحظات ختامية ٥٣
- الهوامش ٥٦

الفصل الأول

مقدمة

أ) تطورات مفهوم التخصيص

إن السياسات الهادفة إلى تشجيع قيام القطاع الخاص بتوفير السلع والخدمات بدلاً من القطاع العام ليست بالشيء الجديد ، إلا أن الشيء الجديد هو شيوع استعمال كلمة «التخصيص» واقترانها بالنشاطات التي تهدف إلى التحويل الكلي أو الجزئي للأصول المملوكة للحكومة إلى القطاع الخاص ، كما أن تعدّد الأنشطة المرشحة حالياً للتخصيص ، وتنوع الطرق المبتكرة لتحقيق هذا الهدف ، والحماس الذي يقابل به هذا الطرح في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء هي السمات التي تميز هذه الظاهرة في وقتنا الحاضر .

البدايات الأولى :

شهد العالم خلال العقود الخمسة الماضية تطورات اقتصادية غير عادية . إلا أن هذه التطورات كانت معتمدة إلى حد كبير على نظرية هيمنة الدولة على الحياة الاقتصادية التي وصلت أحياناً إلى حد التأميم ، وكان التدخل الحكومي هو العنصر السائد في استراتيجيات التنمية في جميع أنحاء العالم ، ومع اختلاف التوقيت من منطقة إلى أخرى ومن دولة إلى أخرى إلا أنه يمكن القول إن دور الدولة في التنمية الاقتصادية منذ فترة ماقبل الحرب العالمية الثانية كان هو الأبرز في جميع بقاع الأرض دون استثناء ، من الأمريكيتين إلى أوروبا مروراً بمنطقة الشرق الأوسط وآسيا .

وهناك عاملان رئيسان شجعاً على شيوع فكرة التأميم وتوسيع دور الحكومة في تنمية وتحديث الاقتصاد الوطني ، أحدهما أيديولوجي والثاني عملي. ففي الغرب مثلاً نجد أن التوسع في عمليات التأميم التي تمت في أواخر العقد الثالث من هذا القرن قد استمر لمدة تزيد على أربعين سنة دون انقطاع ، الى أن أعيد النظر فيه في العقد الماضي، ويعود السبب بالدرجة الأولى الى أن الأيديولوجية الوطنية كانت هي الفكر السائد، ومن جهة أخرى فإن الجانب العملي المتمثل في عدم وجود قطاع خاص نشط هو الذي دفع الدول الأفريقية والآسيوية ودول الشرق الأوسط إلى تبني هذا المفهوم، فكلنا يعلم أن حركات التحرير التي اجتاحت هذه المناطق خلال الفترة من عام ١٩٤٠ إلى ١٩٧٠ قد تسببت في انتقال عدد من المؤسسات العامة الكبيرة الى أيادي حكومات الدول المستقلة حديثاً. ولاغرو في ذلك حيث أن الدول المستعمرة نفسها كانت مبنية على فلسفة تدخل الدولة، مما تسبب في عدم نمو قطاع خاص نشط في المستعمرات. لذا لم يكن أمام حكومات الدول المستقلة حديثاً خيار آخر غير استمرار سيطرة الدولة الجديدة على الحياة الاقتصادية. كما أن هناك عوامل أخرى أقل وضوحاً تندرج ضمن المفهومين الايديولوجي والعملي الذين ذكرتهما آنفاً. ففي بعض الدول تفضل الصفوة السياسية التي تحكم البلد توسيع القطاع العام ، لأن مؤسساته تتيح لها المجال لممارسة سلطاتها الهادفة إلى ايجاد فرص عمل جديدة مما يزيد من شعبيتها بين مواطنيها. ومن جهة أخرى ـ فإن الوضع في دول مجلس التعاون مختلف الى حد ما (١) . ففي الوقت الذي نجد فيه بعض المؤسسات الكبيرة في يد الدولة نتيجة لما خلفه المستعمر في بعض الدول، أو بسبب رغبة الدولة في تسريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية حينما لم يكن يوجد قطاع خاص نشط، إلا أن هناك ظاهرة قد تنفرد بها دول مجلس التعاون دون غيرها، وهذا الظاهرة تتمثل في رغبة الدولة وحاجة الوطن إلى

التدخل في عملية استغلال الموارد الطبيعية من البترول والغاز ومشتقاتهما.

إن توفر هذه الموارد الطبيعية في منطقة محرومة من أية ميزة اقتصادية أخرى ، والمستوى المنخفض للتنمية الاقتصادية الذي كان سائداً في هذه المنطقة ، كل ذلك دفع الدولة إلى تشجيع القطاع العام لكي يلعب الدور المحوري في الحياة الاقتصادية ، خصوصاً في مجال إنتاج وتصنيع وتصدير البترول والغاز ومشتقاتهما.

وعلى الصعيد العالمي شهد القطاع العام نمواً كبيراً في فترة الستينيات وبداية السبعينيات ، عندما كان المفهوم السائد هو أن النمو الاقتصادي والرخاء الاجتماعي والاستقرار السياسي تقتضي توسيع دور الدولة. ولقي هذا المفهوم تشجيعاً من المؤسسات الدولية مثل منظمات الأمم المتحدة ، والبنك الدولي ، وصندوق النقد الدولي ، التي لاتتعامل إلا مع مؤسسات القطاع العام.

وقد أدى ارتفاع أسعار البترول في السبعينيات إلى تأثيرات عكسية على الأداء الاقتصادي للدول غير المنتجة للبترول، ويعود السبب في تباطؤ معدلات النمو التي تلت ذلك إلى وجود قطاع عام كبير في عدد من هذه الدول ، مما قلل من قدرتها على تبني الإصلاحات الهيكلية المطلوبة، لذا لم يكن بمستغرب أن نرى أن هذه الدول بدأت تتساءل بأعلى صوت عن مدى كفاءة وفاعلية مؤسسات القطاع العام بعد هذه التجربة المرة.

ومع مرور الوقت اقتنع الجميع بأن مؤسسات القطاع العام لاتتمتع بالكفاءة المطلوبة (٢). لقد تمكنت غالبية المؤسسات التي كانت مملوكة للدولة من الاستمرار بفضل ماكانت تتمتع به من امتيازات

الحماية الجمركية ضد المنافسة الأجنبية، والتفضيل في المشتريات الحكومية، وحصولها على قروض ميسرة وضمانات حكومية وإعفاءات ضرائبية ودعم حكومي. لذلك استغلت بعض هذه المؤسسات الامتيازات المعطاة لها بتمكينهامن تعويض النقص الحاصل لعدم وجود قطاع خاص نشط والقيام بدور رائد في التنمية الاقتصادية، وتحولت إلى أداة لتوجيه أعمالها من قبل السياسيين مقابل حصولها على هذه الامتيازات، وبدأت عيوب هذه المؤسسات تبرز للعيان كلما زاد عبء تمويلها على خزينة الدولة التي تعاني هي الأخرى من زيادة العجز في ميزانيتها العامة، ومما ساهم في إبراز هذه الصورة القاتمة للمؤسسات العامة انتخاب حكومات محافظة في كل من الولايات المتحدة وبريطانيا، جعلت ضمن أولوياتها تقليص حجم الحكومة وتقليل تدخلها في الحياة الاقتصادية.

تغير إتجاه عقارب الساعة:

شهد العقد الثامن تطوراً مهماً تمثل في مبادرة رئيسة الوزراء البريطانية المحافظة مارجريت تاتشر بطرح برنامج واسع للتخصيص، وقد شمل هذا البرامج تخصيص قطاعات كاملة تم بيعها للقطاع الخاص باستخدام مختلف الطرق، بما في ذلك بيع المؤسسات للمجموعات التي تديرها، أو تعويم أسهمها، أو التعاقد مع القطاع الخاص لإدارتها [٣]. إن شموليةذلك البرنامج لم يسبق لها مثيل، كما أن تأثيره على تغيير نمط التفكير على المستوى العالمي كان كبيراً، وفجأة أصبحت فكرة التأميم وتوسيع الدولة من أفكار الماضي، وتسارعت الدول في وضع برامج طموحه للتخصيص، ولم تقتصر هذه الظاهرة على الدول الصناعية بل تبنتها الدول النامية بنفس الحماس، ومثلت كلمة التخصيص ومبادىء اقتصاد السوق روح العصر.

وهنا يمكن استثناء دول مجلس التعاون على الأقل من حيث التوقيت، فموجة التخصيص بدأت في مطلع الثمانينيات وتزامنت مع تباطؤ الحياة الاقتصادية في دول المجلس نتيجة لانخفاض أسعار البترول والطلب عليه، بينما أن سوء الأوضاع المالية للحكومات الأخرى هو الذي عجل بتبني التخصيص. إلا أن ذلك لم يحدث لدول المجلس نتيجة للأرصدة والفوائض المالية التي جمعتها في السابق. ورغم استمرار تدهور الأوضاع المالية لحكومات دول المجلس إلا أن الجهود التي بذلت للتخصيص وتحرير الاقتصاد وتنويع المصادر كانت محدودة، فقد استمر دخل الحكومات وتحقيق الرخاء الاجتماعي معتمدا بالدرجة الأولى على البترول، فإذا لم يكن دخل البترول كافيا يتم السحب من الفوائض التي تجمعت، ولم تنشط عملية التخصيص في دول المجلس إلا بعد احتلال الكويت (أي بعد عقد من بروزه كظاهرة عالمية). وذلك بسبب الأعباء المالية التي تحملتها دول المجلس جراء هذه الحرب التي امتصت الكثير من فوائضها المالية.

هل التخصيص هو الحل الأفضل على المستوى العالمي للمشاكل الاقتصادية التي تعاني منها الدولة ذات القطاع العام، الكبير؟ لقد حاولت الدول في الماضي تقديم حلول فنية وإدارية للسيطرة على المشاكل التي تعاني منها مؤسسات القطاع العام وعلى الأخص وضع قيود للحد من التدخلات السياسية وإجراءات الرقابة الإدارية، إلا أن غالبية هذه الإجراءات لم تنجح، لذا بدأ التفكير يتجه نحو المزيد من مشاركة القطاع الخاص في إدارة المؤسسات العامة.

ويمكن استخدام طرق عديدة لتحقيق ذلك، إلا أن فكرة التخصيص وإعادة المؤسسات المؤممة إلى القطاع الخاص هي التي تأخذ الصدارة في اهتمامات المفكرين والسياسيين في وقتنا الحاضر.

ب) تعريف التخصيص وتحديد أهدافه

إن كلمة "تخصيص" تستخدم لوصف عملية تحويل مسئولية توفير منتجات وخدمات من الحكومة أو القطاع العام إلى جهة غير حكومية[٤]، إلا أن المقام يقتضي تقديم تعريف أكثر دقه لإعطاء الموضوع حقه.

التعريف:

"التخصيص هو التحويل بشكل جزئي أو كلي لمؤسسة إنتاجية أو خدمية كانت تملكها الدولة من القطاع العام إلى القطاع الخاص. هذا التحويل يمكن أن يقتصر فقط على استخدام المبادىء والأسس التي يستخدمها القطاع الخاص لإدارة المؤسسات العامة أو قد يمتد ليشمل التحويل الكلي لملكية تلك المؤسسات إلى أفراد القطاع الخاص."

وبمعنى آخر فإن المقصود هو تحويل المخاطر التجارية إلى القطاع الخاص - كليا أو جزئيا- وتوفير التمويل اللازم من المصادر الخاصة، وهذا التحويل للمخاطر يقتضي بطبيعة الحال نقل سلطة اتخاذ القرار الخاص بإدارة هذه المخاطر، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة نقل كامل الملكية للقطاع الخاص.

إن هذا التعريف الواسع يتناول ثلاثة مستويات متداخلة ومعقدة لعملية التخصيص وهي:

١) مستوى المؤسسة
٢) مستوى القطاع الاقتصادي أو الصناعة.
٣) مستوى الاقتصاد الوطني ككل[٥].

فتأثير التخصيص على مستوى المؤسسة يعتمد على الخطوات التي

تتخذ لتحويل أنشطتها إلى القطاع الخاص، وقد يعني ذلك أن ملكية تلك المؤسسة تظل عامة لكنها تلجأ إلى التعاقد مع القطاع الخاص للقيام ببعض الأعمال المنوطة بها، أو تكلف بعض المؤسسات الخاصة بإدارتها، أو تقوم الدولة بتأجير المؤسسات المملوكة لها للقطاع الخاص، أو تمنح مؤسسات القطاع الخاص امتيازا لاستغلال مرفق معين، أو قد تتعاقد مع مؤسسات القطاع الخاص للقيام بعمليات الإنشاء والتشغيل والتحويل (BOT).

أما تأثير التخصيص على مستوى القطاع الاقتصادي أو الصناعة فيتضمن الإجراءات التي تتخذ لتشجيع القطاع الخاص على المشاركة في تنمية قطاع معين أو صناعة معينة ،بما في ذلك الإجراءات الخاصة بإلغاء احتكار الدولة لهذا القطاع أو الصناعة وإزالة العوائق القانونية والادارية التي تحد من هذه المشاركة، ولايعني ذلك بالضرورة التخصيص على مستوى المؤسسة، ففي قطاع الكهرباء مثلا يمكن أن يطلب من القطاع الخاص الإنشاء والتملك والتشغيل (BOO) لمحطات التوليد دون إدخال أي تغيير على تملك الدولة لمؤسسات الكهرباء.

وأخيرا يعني تأثير التخصيص على مستوى الاقتصاد الوطني ككل تبني الدولة لسياسة تشجيع القطاع الخاص على الدخول في مختلف الأنشطة والقطاعات والمؤسسات، إلا أن كثافة هذه المشاركة سوف تعتمد على مدى ملكية الدولة أصلا للمؤسسات الاقتصادية ، ومدى اتساع نطاق البرنامج الإصلاحي الذي تنفذه، ويبدو ذلك أكثر وضوحا في الدول التي تحولت من الاقتصاد الموجه ، نظرا لأن القطاع العام في هذه الدول كان هو المهيمن على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية.

إن الترابط العضوي بين هذه المستويات الثلاثة يستوجب وجود

إنسجام وتناغم بين السياسات المتبعةعلى مستوى المؤسسة وتلك المتعلقة بالاقتصاد الوطني ككل، غير أنه ينبغي التأكيد أن هذا الترابط لا يعني بالضرورة الانتقال التلقائي من مرحلة معينة أو مستوى معين إلى المرحلة الأخرى، خصوصا في مجالات نقل قرارات الاستثمار إلى القطاع الخاص، ومدى تحويل المخاطر إلى هذا القطاع، وضمان عدم الرجوع عن قرارات التخصيص.

الأهـــــداف:

يمكن للمتتبع العادي أن يستنتج أن الخطوات المتسارعة التي تتخد حاليا لتوسيع دائرة التخصيص ما هي إلا ردود فعل للأزمات المالية التي كانت تعاني منها الحكومات، وعلى وجه الخصوص حكومات الدول النامية، إلا أن النظرة الفاحصة تظهرأن لبرامج التخصيص أكثر من هدف، سواء على مستوى المؤسسة أو القطاع الاقتصادي أو على مستوى الاقتصاد الوطني ككل، ومن أهم هذه الأهداف ما يلي:

أ) تحسين كفاءة الأداء بما في ذلك:

- على المستوى القطاعي أو بالنسبة للاقتصاد الوطني ككل، وذلك عن طريق إلغاء المزايا الاحتكارية، وخلق الظروف المساعدة على المرونة واقتصاد السوق وتشجيع المنافسة.
- أو على مستوى المؤسسة عن طريق تشجيع المنافسة مع المؤسسات المماثلة محليا ودوليا، وزيادةالإنتاج، وتحسين نوعيته وتحديث المصانع والمعدات.

ب) تحقيق التنمية الاقتصادية بما في ذلك:

تنمية القطاع الخاص عن طريق تشجيع وتوسيع مشاركته في

البرامج والمشاريع الاقتصادية ، وتقديم الحوافز اللازمة له لزيادة استثماراته .

تنمية الأسواق المالية عن طريق تقليل القيود المفروضة على القطاع المالي ، وتشجيع الادخار وتوسيع مجالات الاستثمار ، مما يساهم في المزيد من هذه المدخرات وتوجيهها نحو الاستثمار ، كما أن ذلك سيشجع الاستثمارات الوطنية المهاجرة على العودة لأوطانها .

ج) دفع التكامل الاقتصادي بين الدول إلى الأمام بما في ذلك :

تشجيع الاستثمارات الأجنبية للمساهمة في الاقتصاد الوطني وفي أسواق رأس المال والأسهم المحلية .

تحسين نفاذ المنتجات الوطنية للأسواق الدولية

د) توفير المزيد من المعلومات التي تساعد على :

استخدام تقنيات جديدة وطرق مبتكرة على مستوى المؤسسة والاقتصاد الوطني بشكل عام .

تبني الطرق الإدارية الحديثة على مستوى المؤسسة وهذا سيكون له آثار إيجابية على الاقتصاد الوطني .

هـ) تحقيق عدد من الأهداف الاجتماعية مثل :

إعادة توزيع الدخل والثروة وهذا سيساعد على خلق طبقة متوسطة .

إيجاد فرص عمل لأولئك الذين يدخلون سوق العمل من المواطنين .

و) تحقيق عدد من الأهداف المالية مثل المساهمة في :

تحسين الميزانية العامة والوضع المالي للدولة بشكل عام عن طريق

زيادة الإيرادات (كنتيجة لعوائد بيع المؤسسات التي يتم تخصيصها) وتخفيض النفقات.
إيجاد مصادر تمويل جديدة للأنشطة الحكومية عن طريق فرض الضرائب على المؤسسات التي يتم تخصيصها.

ز) تحقيق بعض الأهداف السياسية مثل:
تقليل حجم وإطار القطاع العام عن طريق تشجيع مشاركة القطاع الخاص وجعل عوامل السوق هي التي تحدد مجالات النمو ضمن الاقتصاد الوطني.
إعادة تركيز أنشطة القطاع العام بعيدا عن المجالات التجارية.
تقليل فرص الفساد الإداري وإساءة استخدام المال العام.

إن تعدد الأهداف التي أشرت إليها أعلاه تظهر مدى ما تطمح برامج التخصيص لتحقيقه، إلا أنه لا بد من الإشارة إلى أن بعض هذه الأهداف قد يتعارض، خصوصاً الأهداف الاجتماعية والسياسية، لذا لابد من الموازنة بين هذه الأهداف قبل الشروع في عملية التخصيص.

الفصل الثانى

الأسس التى تنطلق منها عملية التخصيص

يشهد الاقتصاد العالمي منذ منتصف الثمانينيات ظاهرة جديدة أطلق عليها ظاهرة العولمة [٦] ، وتتمثل هذه الظاهرة في " تسارع خطوات التكامل بين اقتصاديات الدول وعلى المستوى العالمي عن طريق التجارة والتدفقات المالية والاستخدام المكثف للتقنية وشبكات المعلومات، وتمازج الثقافات[٧]. "

وقد ساهمت هذه الظاهرة بدورها بتسارع وتيرة خطوات التخصيص، إلا أنه لابد من التأكيد - باديء ذي بدء - على أن العوامل الاقتصادية وحدها لاتكفي لنجاح عملية التخصيص، فالعوامل الاجتماعية قد يكون لها الدور الأكبر في النجاح أو الفشل، كما أن الالتزام السياسي بهذه البرامج من قبل صانعي القرار، وإيجاد المناخ المناسب لضمان سهولة تغيير الملكية وتشجيع المنافسة، والحد من الاحتكار، وتقليل سيطرة القطاع العام على الحياة الاقتصادية، تسهم جميعها مساهمة فعالة في نجاح هذه البرامج.

أ) الأسس الاقتصادية

تختلف الأسباب التي تدفع الحكومات لتبني برامج التخصيص من حكومة إلى أخرى، فقد تنحصر في حل مشاكل التمويل الحكومية ،أو قد تمتد لتشمل تحسين الأداء الاقتصادي بشكل عام ،أو تحسين الأداء في صناعة معينة ،أو زيادة الدور الذي تقوم به قوى السوق في القرارات الاقتصادية.

إلا أنه ينبغي التأكيد أنه بصرف النظر عن الأسباب التي دفعت الحكومة للتخصيص فإن المحصلة النهائية له هي حصول تحسن ملموس في كفاءة أداء المؤسسة أو المؤسسات الاقتصادية الخاضعة للتخصيص.

وإذا حكمنا المعيار الاقتصادي فإن مقدرة المؤسسة التي يتم تخصيصها على تحسين الأداء هي البرهان الحقيقي على مدى نجاح برامج التخصيص أو أية خطوات إصلاحية أخرى.

التخصيص وبرامج الإصلاح الاقتصادى:

التخصيص بمفرده لا يضمن تحسين أداء المؤسسة التي تم تخصيصها، بل لا بد أن يتم تخصيص الموسسة المستهدفة ضمن تصور محدد، يهدف إلى تقليل تكاليف إنتاج وتحسين نوعية السلعة أوالخدمة التي تنتجها تلك المؤسسة التي يتم تخصيصها.

والمؤمل أن ينعكس ذلك إيجاباً على المستهلك بطريقة مباشرة، وحتى نضمن الحصول على أفضل النتائج يجب تشجيع المنافسة والحد من الاحتكار، وهناك متطلبات أخرى يجب أخذها بعين الاعتبار مثل وجود قطاع خاص نشط، ومؤسسات تساعد على نمو هذا القطاع في ظل مناخ اقتصادي مستقر، ففي الدول الصناعية نجد أن برامج التخصيص نجحت في تحقيق أهدافها لأن السياسات التي اتبعت كانت منسجمة مع متطلبات السوق، ومدعومة من قبل أجهزة حكومية واثقة من نفسها مع وجود قطاع خاص نشط

وهذه الظروف الملائمة قد لا تتوافر في بعض الدول النامية، إلا أن هذه الدول تمضي قدماً في تنفيذ برامج التخصيص، محاولة منها لانتشال وضعها الاقتصادي من حالة الركود السائدة بفعل الأزمة

المالية المستحكمة والمتمثلة بالعجز في الميزانية وتزايد الدين العام، غير أن محاولات هذه الدول للوصول إلى حلول سريعة لمشاكلها هذه قد يؤدي إلى تعقيد الوضع بدلاً من حله، إن المطلوب في هذه الحالة، وقبل الشروع في تنفيذ قرارات تخصيص المؤسسات الكبيرة، هو التركيز مبدئياً على تنفيذ برامج الإصلاح الهيكلي للاقتصاد، بما في ذلك تحقيق الاستقرار المطلوب للوضع المالي بشكل خاص والاقتصادي بشكل عام، وإصلاح القطاع العام وتنفيذ البرامج الهادفة إلى تنمية القطاع الخاص، **وبمعني آخر فإن عملية التخصيص في الدول النامية لا ينبغي أن تتوقف عند تحويل ملكية المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص، بل يجب أن تمتد لتشمل إحداث تغيير جذري في تركيبة المؤسسات والنظم التي تتحكم في تنفيذ السياسة الاقتصادية**[٨].

إن نجاح تنفيذ البرامج الهادفة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي بما في ذلك برامج الإصلاح الهيكلي يعتبر شرطاً مهما لخلق الظروف الاقتصادية الملائمة لنجاح عملية التخصيص.

وينطبق ذلك بشكل أساسي على الدول التي لاتشجع المبادرات الفردية في الوقت الذي يتبوأ فيه القطاع العام وما يتمتع به من حقوق احتكارية الدور المهم في الحياة الاقتصادية.

إن التحرير الاقتصادي يتطلب من الدولة تحرير الأسعار، وحرية التجارة، وإزالة أيه قيود تحول دون الدخول والمساهمة بالمشاريع. كما أن تحقيق الاستقرار الاقتصادي المطلوب يقتضي إتباع السياسات الهادفة إلى الحد من التضخم ومن تفاقم العجز في الميزانية الحكومية وفي الميزان التجاري.

ويعتبر التحرير الاقتصادي والاستقرار الاقتصادي عاملين متلازمين ينبغي تنفيذهما قبل الشروع في إدخال تعديلات كبيرة على الحياة

الاقتصادية مثل الإصلاحات المؤسسية (التي قد تتضمن توضيح حدود الملكية الفردية، وبناء الهياكل المالية والقانونية وتحسين الأداء الحكومي) .

تتابع خطوات الإصلاح الاقتصادى :

عند وضع استراتيجية الإصلاح الاقتصادي وإقرار برامج التخصيص لا بد للدولة أن تحدد الخطوات المرحلية والوقت الزمني الذي يستغرقه تنفيذ كل مرحلة، ومن الضروري انسجام هذه الخطوات مع بعضها البعض وعلى مستوى الاقتصاد ككل وضمن كل قطاع على حدة، كما ينبغي توفير الشروط المناسبة لنجاح هذه الخطوات، وأن تكون منسجمة مع الأهداف الموضوعة والأولويات المتوخاة، ومتوائمة مع البرامج الموضوعة للإصلاح المؤسسي وتحسين ظروف السوق. إن تفصيل الخطوات على هذا النحو سيساعد على تحديد مناطق الضعف في الاقتصاد الوطني ككل وعلى مستوى المؤسسات المطلوب تخصيصها، ويعين على إبراز مراكز القوى التي قد تقاوم التغيير، ويحدد معالم الطريق للتغلب على هذه المصاعب، ويساهم في إيجاد أنصار ومؤيدين لعمليات الإصلاح المطلوب .

إن أفضل أسلوب يمكن اتباعه لتنفيذ السياسات الإصلاحية هو ما يعتمد على استراتيجية الخطوات المرحلية (كما هو مبين في التوضيح رقم١) . إن هذا الأسلوب يراعي ما تواجهه الدولة من نقص في الموارد المالية ومن ضغط على الموارد البشرية . كما أنه يتمتع بميزتين رئيستين :

الأولى أنه يساعد القائمين على برامج الإصلاح على التعلم من الأخطاء التي لا بد أن تقع أثناء البناء المؤسسي .

والثانية أنه باختيار المؤسسات العامة الأوفر حظاً للنجاح

لتخصيصها ستتمكن الدولة من إبراز نمادج ناجحة لعملية التخصيص تساعد على إقناع بقية المؤسسات بالمضي قدماً في هذا الطريق.

إن هاتين الميزتين تشجعان على تقديم خطوات متتابعة من الإصلاح والتخصيص، تساعد بدورها على حشد الدعم السياسي المطلوب لبرامج الإصلاح[٩].

توضيح رقم ١
استراتيجية الخطوات المرحلية

	المرحلة الأولى	المرحلة الثانية
الهدف الرئيس	إدارة الأزمة · تتضمن السيطرة على التضخم وإعادة النمو للاقتصاد.	تحسين الظروف الاجتماعية، والأوضاع التنافسية، وتحقيق الاستقرار للاقتصاد الوطني ككل.
الأدوات المستخدمة	تخفيض كبير لأرقام الميزانية، الإصلاح الضريبي، تحرير الأسعار، تحرير التجارة والاستثمار الأجنبي، إزالة القيود، إنشاء الصندوق الاجتماعي، تحديد مؤسسات مستقلة لتنفيذ العقود، والقيام ببعض عمليات التخصص.	إصلاح أنظمة الخدمة المدنية وأنظمة العمل، إعادة هيكلة وزارات الشؤون الاجتماعية، الإصلاح القضائي، تحديث النظام التشريعي، والارتقاء بمستوى أنظمة وأجهزة الإشراف، وتحسين الجباية الضريبية، القيام بخطوات واسعة للتخصيص، إعادة هيكلة العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية.
الأجهزة المنفذة	رئاسة الدولة، المجلس الاقتصادي على المستوى الوزاري، مؤسسات الإقراض الدولية، المجموعات المالية الخاصة، المستثمرون الأجانب كأفراد وكجماعات.	رئاسة الدولة ومجلس الوزراء، الجهاز التشريعي، موظفو الدولة، ممثلو مراكز القوى السياسية والاتحادات والأحزاب وأجهزة الإعلام والحكومات المركزية والمحلية، القطاع الخاص، ومؤسسات التمويل الدولية.
التحديات الرئيسة	التحكم بالاقتصاد ككل من قبل مجموعة من التكنوكرات والموظفين المعزولين إلى حد ما عن التيارات السياسية والفكرية.	اعتماد البناء المؤسسي بشكل أساسي على عناصر الإدارة المتوسطة في القطاع الخاص.

المصدر : مقتبس من البنك الدولي.

سبق أن استخدم هذا الأسلوب من قبل العديد من الدول وكانت النتيجة تقسيم العملية الإصلاحية إلى مرحلتين، الأولى تركز على تحقيق الاستقرار المطلوب عن طريق الإصلاحات الهيكلية لتهيئة الظروف لتحرير الاقتصاد والتخصيص ولمزيد من المشاركة من قبل القطاع الخاص. أما المرحلة الثانية فتتطلب إجراءات أكثر عمقاً وتعقيداً، وتتناول التخصيص على نطاق واسع على اعتبار أنه سبق أن تهيأت الظروف لذلك في المرحلة الأولى. إن النجاح في تنفيذ برامج الإصلاح يؤدي بدوره إلى إقناع الجميع بأن هذه النتائج الإيجابية قابلة للاستمرار، وأن تحقيق النمو الاقتصادي المطلوب ممكن على المدى الطويل.

إن عدداً لا يستهان به من الدول لم يستطع الفكاك من المرحلة الأولى، ويعود السبب في ذلك إلى أن القائمين على برامج الإصلاح حصروها في مجالات ضيقة لا يؤدي تنفيذها إلى تحقيق التغيير المطلوب، كما اتخذت قرارات التخصيص بطريقة اعتباطية، مما أدى إلى عدم حصول النتائج المرجوة، لذا ينبغي للمسؤولين عن تنفيذ برامج الإصلاح، وقبل الشروع في المرحلة الأولى، تهيئة الظروف اللازمة للانطلاق بدءاً بالخطوات التالية:

١) إعلان واضح بأن الهدف المتوخى من عملية الإصلاح هو باختصار، الانتقال إلى اقتصاد السوق المبني على المنافسة العادلة، ويمكن إضافة أهداف ثانوية أخرى مثل تحسين الوضع المالي للدولة.

٢) توضيح للمقاييس التي سوف تستخدم لتقرير ما إذا كانت بعض النظم المطلوبة مفيدة ويجب إبقاؤها، أو أنها معطلة ويجب إلغاؤها، أو أنه لا بد من تحسينها للمساعدة في الوصول إلى النتائج المرجوة.

٣) إعداد القوائم المالية والميزانيات الحكومية (بما في ذلك توفير المعلومات اللازمة حول الاقتراض من البنوك)، وذلك للمساعدة في تحديد المؤسسات الحكومية التي تحقق خسارة من عملياتها وتحديد أسباب هذه الخسارة.

٤) شرح الإجراءات التي سوف تتبع لبيع المؤسسات الحكومية التي يتقرر تخصيصها.

إن تنفيذ هذه الخطوات على أكمل وجه سيقنع الجميع بمدى رغبة الدولة والتزامها ومقدرتها على تنفيذ البرامج المطلوبة للإصلاح الاقتصادي والتخصيص، كما أن عدم توفر القناعة السياسية (كتردد السياسيين في اتخاذ القرار أو قناعتهم بعدم إمكانية تنفيذه سياسياً) يجعل المضى قدماً في تنفيذ مزيد من الخطوات مضيعة للوقت.

لقد أظهرت التجربة حتى الآن أن نجاح تنفيذ البرامج الهادفة إلى تقليل سيطرة الدولة على الحياة الاقتصادية يعتمد على عنصرين أساسيين:

الأول هو الالتزام بمبدأ إقتصاد السوق، واقتران ذلك بالرغبة الصادقة في إزالة كل العوائق التي تحول دون تحقيق ذلك، وعدم الرضوخ للأصوات المطالبة بإلغاء هذه الخطوات أو تأخير تنفيذها. إن الاستمرار في تحرير الاقتصاد وتعريضه لعوامل السوق سيؤدي إلى دعم الجهود الهادفة إلى إيجاد فرص وظيفية جديدة وتخفيف الضغوط التي قد تسببها قرارات التخصيص، وسيزيد من الفوائد التي يجنيها الاقتصاد الوطني.

الثاني أنه رغم وجود قناعة لدى الكثير من الدول بأن تقليل نسبة مساهمة الحكومة بالمؤسسات العامة هو أحد الأهداف الرئيسية لبرامج الإصلاح، إلا أنه ليس هناك اتفاق حول

الوقت الذي يجب أن تبدأ فيه عملية التخصيص أثناء تنفيذ برامج الإصلاح. إن توقيت بدء تنفيذ عملية التخصيص يعتمد على حيوية الاقتصاد في الدولة ومدى استعداده لتقبل مشاركة أكثر للقطاع الخاص [١٠]، كما أن وضع خطة لذلك سيساعد على الانتقال بسهولة من المرحلة الأولى إلى المرحلة الثانية من برامج الإصلاح، ويسمح بإحراز تقدم ملموس في مجال التخصيص بأقل المشاكل.

كيف يتم تخصيص المؤسسة العامة؟

لكي ينجح برنامج التخصيص ويكسب التأييد المطلوب لا بد أن تكون الخطوة الأولى من البيع ناجحة [١١]، هذا يعني أن المؤسسات العامة المربحة أساساً هي التي يجب أن تكون أولى المرشحين للتخصيص، (وبالنسبة للدول التي تنفذ التخصيص كجزء من برنامج إصلاحي متكامل ينبغي أن يتم بيع هذه المؤسسات في المرحلة الأولى)، غير أن الدلائل تشير، لسوء الحظ، إلى أن الضغوط السياسية ترغم القائمين على برامج التخصيص عادة على البدء بتخصيص المؤسسات العامة المتعثرة أولاً.

بعد الإتفاق على الخطوط العامة لتنفيذ برامج التخصيص لا بد من اتخاذ قرارات واضحة فيما يتعلق بكل عملية تخصيص على حده. وهذا الإجراء ضروري ولو كان القرار المتخذ هو تخصيص كامل القطاع (أي أن جميع المؤسسات العامة في قطاع معين سيتم تخصيصها)، ويعود السبب في ذلك إلى أن كل عملية تختلف في خصائصها وتعقيداتها، وحجمها، وهيكلها، ومدى ربحيتها وتأثيرها الاجتماعي... الخ عن العمليات الأخرى.

وهناك مجال واسع للاختيار بين الطرق المختلفة لبيع المؤسسات

العامة، فقد يتراوح بين إجراء اتصالات مكثفة للبحث عن مشترين استراتيجيين، أو البيع للعاملين، أو اتباع نظام توزيع قسائم تملك الأسهم بهدف إيجاد مؤسسات وسيطة. وبصرف النظر عن الطريقة التي نفضلها فإن هناك معايير تتحكم بهذا الاختيار تتعلق بحجم المؤسسة وطبيعة النشاط الذي تقوم به. وبالتحديد فإن ذلك يعتمد على ما إذا كانت المؤسسة المراد تخصيصها : (أ) مؤسسةكبيرة (ب) مؤسسة صغيرة. (ج) مزرعة. (د)ممتلكات عقارية يمكن أن تخصص للاستعمالات التجارية. أو (هـ) مساكن[١٢].

أ) تخصيص المؤسسات الكبيرة:

إن الصعوبة التي تكتنف تخصيص المؤسسات الكبيرة تنصب بالدرجة الأولى على التعقيدات التي تصاحب عملية البيع، حيث أن ضخامة العمل المطلوب إنجازه - بما في ذلك تقدير القيمة السوقية للمؤسسة والتفاوض مع المشترين بشأن هذه القيمة - يمكن أن تسبب من المشاكل ما يفوق ما تجنيه الدولة من فوائد، وهناك العديد من الطرق يمكن للدولة اتباع أي منها، مثل البيع لملاك من الخارج، أو البيع للموظفين والمديرين، أو توزيع القسائم متساوية القيمة.

إن طريقة توزيع القسائم متساوية القيمة تعتبر أفضل الطرق لتخصيص المؤسسات الكبيرة، لأنها تعزل الجانب السياسي عن العملية وتساعد على نمو سوق رأس المال، وتساهم في إيجاد قاعدة من حملة الأسهم الذين لهم مصلحة في المضي قدماً في تنفيذ برامج الإصلاح، وفيما عدا ذلك فإن الطريق إلى تخصيص المؤسسات الكبيرة والمتوسطة مليء بالصعوبات، لأنه يتطلب الموازنة بين أهداف متعارضة، وإرضاء رغبات مجموعات متنافرة

المصالح، كما قد يواجه بعض العقبات الإدارية التي يصعب حلها خصوصاً في الدول التي ليست لديها أسواق متطورة لرأس المال، وعلاوة على ذلك فإن نشاطات هذه المؤسسات الكبيرة تمتد إلى مجالات التصنيع والتعدين واستغلال الموارد الطبيعية، ولذلك فهي تستخدم تكنولوجيا متطورة، وتساهم في تشغيل عدد كبير من المواطنين، لذا فإن تخصيص هذه المؤسسات يتطلب حجماً كبيراً من رأس المال، وإعادة هيكلها، ومراجعة القوانين التي تحكم نشاطها وطرق الرقابة عليها. وكل ذلك سيؤدي إلى زيادة المصاعب خصوصاً في الدول التي هي في مرحلة التحول من نظام إلى آخر.

ب) تخصيص المؤسسات الصغيرة :

إن تخصيص المؤسسات الصغيرة المملوكة للدولة أسهل من تخصيص المؤسسات الكبيرة، لأن هذه المؤسسات تعمل عادة في مجال التجارة والخدمات ولا تتطلب تكنولوجيا متطورة، كما أن القطاع الذي تعمل ضمنه لا يعتبر من القطاعات الاستراتيجية التي تغطيها عادة المؤسسات الكبيرة، وهذا الوضع يجعل من السهل تحديد القيمة السوقية لهذه المؤسسات وبالتالي سرعة وسهولة تحويل ملكيتها إلى القطاع الخاص، كما أن تخصيص هذه المؤسسات يعتبر أقل تعقيداً من الناحية السياسية نظراً لقلة تأثيرها على الوضع الاقتصادي بشكل عام مقارنة بالمؤسسات الكبيرة.

لذا فإن سهولة تخصيص المؤسسات الصغيرة يمكن أن ينظر إليه على أنه يتيح فرصة ذهبية للتعليم من قبل أولئك الذين يقومون بعملية التخصيص والمستثمرين استعداداً لتخصيص المؤسسات الكبيرة، والمنافسة المفتوحة، أفضل طريقة لتخصيص هذه المؤسسات، كما أن بعض الدول قد لجأت إلى بيعها للمديرين إلا أن حظ هذه الطريقة من النجاح كان محدوداً.

جـ) تخصيص المزارع

تسود ظاهرة الجمعيات والتعاونيات والمزارع الحكومية في المناطق التي كانت الدولة تهيمن فيها على الحياة الاقتصادية، وتكون هذه المزارع عادة كبيرة إلى درجة أنه ليس من السهل إدارتها بالكفاءة المطلوبة، وتتشابه ظروف هذه المزارع مع المؤسسات الكبيرة من حيث قلة كفاءتها واعتمادها على دعم الدولة وحصولها على ميزات تفضيلية من البنوك وتلقيها لمختلف أنواع الحوافز، وتوجد هذه المزارع عادة إلى جانب المزارع الصغيرة المملوكة للأفراد، وهذا التركيب المزدوج يؤدي إلى سوء استخدام العمالة على مستوى الاقتصاد ككل وقلة استخدام التكنولوجيا من قبل القطاع الخاص.

لذا يعتبر تنفيذ البرامج الهادفة إلى إصلاح القطاع الزراعي ومن ثم تخصيصه عملية في منتهى الدقة، فعلى خلاف تخصيص المؤسسات الأخرى التي تملكها الدولة، والتي لا بد في البداية من تهيئة الظروف المناسبة قبل عملية التخصيص، ينبغي قبل تخصيص هذه المزارع تحديد حقوق الملكية للأفراد (بدل الجمعيات والتعا ونيات)، وذلك كخطوة أولى من خطوات تنفيذ البرنامج الإصلاحي ، هذا الإلتزام بتحديد الملكية الفردية منذ البداية يساعد على تنفيذ الخطوات الإصلاحية اللاحقة ، مثل سياسة تحرير الأسعار وجعلها أكثر عدالة ومقاربة لظروف السوق وإلغاء القيود على نشاط السوق.

لذا فإن إعادة تنظيم (أو هيكلة) هذا القطاع ينبغي أن تكون جزءاً أساسياً من عملية تخصيص هذه المزارع، مع التركيز على تحديد وتوثيق ملكية الأفراد لأصول هذه المزارع من عقارات وغيرها، كما يتطلب إيجاد سوق يمكن عن طريقها للملاك الجدد تحديد مساحة الأرض المناسبة لمستوى معين من رأس المال العامل، وفي حالة وجود مالكين يرغبان في إقامة مزرعة مشتركة

ينبغي أن يسمح نظام تملك العقار لكل منهما بالاحتفاظ بملكيته لأرضه وعدم تحويل هذه الملكية إلى المشروع المشترك.

وهناك طرق متعددة لتخصيص هذه المزارع بما في ذلك الأشكال المتعددة لتخصيص الأسهم، وإحدى هذه الطرق التي جربت حديثاً في روسيا وأثبتت نجاحها هي المنافسة بين أصحاب الشأن. فبعد مرحلة توزيع بعض الأسهم، يقوم المساهمون بعرض أسهمهم للبيع العلني مقابل جزء من الأرض والأصول الأخرى. ثم يتم بعد ذلك تصفية المزرعة وتسجيل المزارع الجديدة بأسماء ملاكها الجدد.

د) تخصيص العقارات التى تستخدم للأغراض التجارية:

لم تنجح الجهود التي بذلت حتى الآن لتنفيذ البرامج الإصلاحية على المستوى الحكومي في تخصيص العقارات التي تستخدم للأغراض التجارية، ويعود السبب في ذلك إلى أن الحكومات التي هي في طور التحول إلى نظام السوق لم تضع نظاماً متكاملاً لهذا الغرض، وأي تقدم ضئيل حققته بعض الدول إنما تحقق بطريقة عفوية وكنتيجة لجهود التخصيص الأخرى، هذا مع العلم أن العقارات المستخدمة للأغراض التجارية في الدول التي تتبع إقتصاد السوق تشكل مخزوناً كبيراً للثروة، وأن للعقارات دوراً مهماً للبدء بأي مشروع اقتصادي في الدول التي هي في طور التحول إلى اقتصاد السوق، أي أن مدى قدرة المشاريع على استخدام المباني القائمة أو الحصول على أرض للبناء عليها هي التي ستحدد مدى نجاح هذه المشاريع.

إن الاعتقاد الذي ساد أثناء تسيير الدولة لدفة الاقتصاد، من أن

العقارات ليس لها وظيفة إنتاجية، لازال يسحب ظلاله على القرارات التي تتخذ لتحرير الاقتصاد وتحويلة إلى اقتصاد السوق، يضاف إلى ذلك وجود أهداف متناقضة للحكومات المحلية التي تتحكم بمعظم الأراضي التجارية، ففي الوقت الذي تحاول فيه بعض الحكومات المحلية توزيع العقارات تبعاً لمتطلبات السوق، نجد حكومات محلية أخرى في الدول التي هي في مرحلة التحول تميل إلى إبقاء سيطرتها المطلقة على هذه العقارات (وتخصيصها وفق معايير سعرية أقل مما تمليه ظروف السوق)، مع ميلها لتشجيع استخدام مناطق جديدة، إضافة إلى ذلك تقوم هذه الحكومات بتوفير الخدمات لتلك الأراضي لجعلها أكثر قابلية للاستغلال مثل الكهرباء والماء والمجاري. إن التضارب في وجهات النظر بين الجهات الرسمية المسؤولة عن العقارات التجارية قد أدى إلى استمرار الصفة الاحتكارية المصطنعة والأنظمة المعقدة والقرارات المزاجية والتكاليف المرتفعة، التي يجري فرضها أحياناً على المؤسسات الخاصة الجديدة مما يزيد من تعقيد بعض عمليات التخصيص، أما في الحالات التي جرى فيها تخصيص العقارات المستخدمة للأغراض التجارية فقد كانت النتيجة عدم وضوح في حقوق الملكية مع استمرار تملك الدولة للعقارات التجارية على نطاق واسع.

هـ) تخصيص المسكن:

تعمل السلطات المسؤولة عن القرار الاقتصادي في الدول التي هي في طريق التحول إلى اقتصاد السوق على جعل تخصيص المسكن ضمن أولوياتها عند وضعها لبرامج الإصلاح الاقتصادي، وتنظر هذه السلطات عادة إلى موضوع تحويل ملكية المساكن للأفراد والأسر وتنمية سوق السكن عموماً بمنتهى الجدية، لاعتقادها بأنه

قد يعوض هؤلاء الأفراد والأسر عن المعاناة الشديدة التي لحقت بهم (مثل فقد المدخرات بسبب ارتفاع معدلات التضخم)، كما أنهم قد يتحملون مزيداً من المعاناة (على الأقل في المرحلة الأولى) نتيجة لتنفيذ برامج التصحيح وتحرير الاقتصاد، كما أن تخصيص المساكن قد يخفف عن كاهل الحكومة ومؤسساتها العامة بعض الإعانات خصوصاً إذا انتقل عبء توفير المنافع والصيانة إلى القطاع الخاص. ونظراً لأن إيجارات المساكن التي توفرها الدولة تكون عادة منخفضة في الدول التي تسير الاقتصاد فإن هذه الدول وسلطتها المحلية تتحمل معظم تكاليف الإنشاء والصيانة والمرافق، وتؤدي هذه التكاليف العالية إلى نقص حاد في المساكن، وتأثير سلبي على حركة العمالة بين المناطق في الدولة الواحدة (ولأن العمال لا يستطيعون الحصول على مساكن فهم يكبتون طموحاتهم الهادفة إلى البحث عن فرص عمل في مناطق أخرى من الدولة نظراً لعدم وجود مساكن).

لذا فإن إيجاد سوق منظمة للمساكن يعتبر جزءاً مهماً من عملية إعادة هيكلة اقتصاد الدول التي هي في طور التحول إلى اقتصاد السوق، وذلك لتشجيع المؤسسات الاقتصادية بشكل عام على تركيز جهودها نحو النشاطات المنتجة، وإزالة القيود أمام حركة اليد العاملة، كما أن التخصيص الناجح للمساكن سيساعد على الدخول في منتجات جديدة وخدمات جديدة بما في ذلك التأمين على المساكن، والوساطة العقارية، وصيانة المساكن، والتمويل العقاري، والتنمية العقارية، هذا بدوره سيدعم جهود الإصلاح الاقتصادي ويخلق وظائف جديدة ويساعد على إيجاد سوق عقارية متطورة تؤدي إلى توزيع المخاطر، وتوفير المعلومات الدقيقة للمشترين والبائعين، وتوفير التمويل. إلا أنه ينبغي الإشارة

إلى أن إيجاد سوق عقارية متطورة يتطلب - بالإضافة إلى تقنين الملكية - القيام بإصلاحات كبيرة منها زيادة تكاليف الإيجار وزيادة أسعار الخدمات وزيادة تكاليف صيانة المساكن التي توفرها الدولة، فحقوق المستأجر في الدول التي كانت تؤمن بالاشتراكية أقوى مما هو معمول به في اقتصاديات السوق، وقد تصل إلى حد التوريث، لذا فإن تغيير العلاقة من إيجار إلى ملكية لا يحل المشكلة إلا إذا اقترن بإزالة الامتيازات الأخرى وتحميل المالك كافة التكاليف.

وبعبارة أخرى فإن الإصلاحات المطلوبة لنجاح عملية تخصيص المساكن يجب أن تقترن بنقل كامل التكلفة إلى المالك الجديد، إلا أن ذلك قد لا يكون مقبولاً من النواحي الاجتماعية والسياسية، لأن هذه الدول تواجه انخفاضاً بمعدلات النمو الاقتصادي ونقصاً في الفرص الوظيفية وانحداراً في مستوى الحياة المعيشية. في مثل هذه الحالات ينبغي اتباع المرونة في عملية التخصيص، كأن يمنح ذوو الدخل المحدود علاوة سكنية للتعويض عن ارتفاع تكاليف الصيانة والمرافق، كما ينبغي تشجيع قيام مؤسسات وأدوات مالية واستثمارية جديدة لمساعدة أفراد القطاع الخاص على تحمل تكاليف السكن.

النتائج المالية:

المقصود « بالنتائج المالية » لغرض هذا البحث، تأثير التخصيص على مالية الدولة، وبمعنى آخر التغيير الصافي في تدفق الدخل الحكومي نتيجة للتخصيص، وبتعبير أدق مجموع الفرق من حيث الكم والتوقيت في الدخل الصافي الجاري للحكومة من تخصيص مؤسسة معينة مقارنة بما لو بقي الوضع على حاله وبقيت هذه المؤسسة مملوكة للدولة، أو حجم التغيير الصافي في ثروة الدولة نتيجة للتخصيص، وينبغي الإشارة بداية إلى أن تقدير النتائج المالية

للتخصيص على الوضع المالي للحكومة ليس بالشيء السهل، ويتطلب استخدام بعض الافتراضات غير الواقعية، فتقدير هذه النتائج يتأثر غالباً بتنفيذ سياسات حكومية أخرى أكثر من تأثره بعملية بيع مؤسسة معينة للقطاع الخاص. كما أن من الصعب تقدير تأثير برنامج للتخصيص يتناول نقل ملكية عدد من المؤسسات في قطاعات مختلفة.

من حيث المبدأ لا يمكنناإعتبارالدخل الذي حصلت عليه الحكومة نتيجة لبيع مؤسسة عامة عائداً اقتصادياً، بل يجب أن ينظر إلى حصيلة بيع تلك المؤسسة على أنه استبدال لتدفق الدخول المستقبلية (في حالة المؤسسات الرابحة)[١٣] بالنقد الذي يتم استلامه نتيجة لبيع تلك المؤسسة، فإذا تساوي الرقمان من حيث القيمة الحالية فإن ثروة الحكومة لن تتأثر منطقياً من عملية التخصيص، ولو أن توقيت حصول حكومة على هذا الدخل وضع سيولتها قد يتأثران.

ويمكن على هذا أن نجد الاستنتاج أنه كلما زاد الفرق بين الشراء والبيع زاد العائد المالي للحكومة، لذا فإن أكبر ربح تجنيه الدولة من عملية البيع هو تحويل مؤسسات خاسرة تدار بطرق عقيمة إلى القطاع الخاص الذي يعطيها قيمة أكبر مما تعطيها الحكومة، وهذا ممكن في حالة أن المستثمر يعتقد أن الوضع المتردي للمؤسسة المعروضة للبيع يمكن تحويله إلى وضع مربح عند إدارتها بكفاءة أو حتى زيادة التنويع في عملياتها.

ومن تتبع تجارب الدول التي هي في طريق التحول يتضح أن تعظيم العائد المالي نادراً ما يكون هو العامل الرئيسي لعملية التخصيص، و بالنسبة للدول الصناعية نجد أن قرارات التخصيص تستند عادة على أهداف أخرى مثل توسيع قاعدة ملاك الأسهم، وتعميق القطاع المالي وتشجيع نمو القطاع الخاص، أما في الدول النامية فإن العائد المالي من التخصيص (خصوصاً في المرحلة الأولى من البيع) يشكل حافزاً مهماً لمتخذي القرار، إذ أنه سيساهم في

الاستقرار المالي للدولة (والتي تقع عادة تحت ضغوط مالية خانقة عند الانتقال من سيطرة الدولة إلى اقتصاد السوق)، كما سيشجع على اتخاذ المزيد من الخطوات التصحيحية. ومهما تكن الأهداف والدوافع فإن حجم التأثير المالي لتخصيص مؤسسة ما يعتمد على عدد من العوامل منها:

- مدى الارتباط المالي بين الحكومة والمؤسسة التي يجرى تخصيصها.
- مدى تأثير التخصيص على النتائج المالية لتلك المؤسسة.
- مدى التأثير الذي تحدثه السياسات الأخرى ذات العلاقة التي تتخذها الحكومة خصوصاً تلك السياسات المتعلقة بتعريض المؤسسة لمزيد من الضغوط التنافسية.
- كما أن عامل التوقيت مهم لأن تأثير التخصيص لا يقتصر على ميزانية الدولة وقت البيع بل يتعداه إلى سنوات قادمة (مثل فقدان الدخل المتأتي من عوائدها من الأرباح).

دور الاستثمارات الأجنبية:

ربما تكون قضية بيع مؤسسات الدولة للمستثمرين الأجانب من أهم القضايا التي تواجهها عملية التخصيص، وذلك يعود إلى سيطرة الدولة لفترة طويلة على الحياة الاقتصادية، وما صاحب ذلك من سيادة مفهوم أن هذه المؤسسات تشكل ثمرة استثمارات هي حصيلة توفيرات وطنية تم جمعها منذ فترة طويلة، لذا يسود شعور بأن هذه المؤسسات تخص جميع المواطنين فلا يجب إعطاؤها للأجانب، وإلا فإن النتيجة تصبح مثل انتزاع واسطة العقد وإعطاؤها للأجانب [١٤]، وتبرز هذه الحساسيات بشكل أكبر عند تخصيص الهياكل الأساسية خصوصاً عندما يصاحب ذلك زيادة في الأسعار وتسريح لبعض العمال.

إن التبرير الذي يمكن تقديمه أمام هذه الحساسيات يتمثل في أن اشراك الأجانب في هذه العمليات يتيح الفرصة لزيادة عدد الراغبين في

الشراء ، مما يوفر مجالاً لمشاركة آخرين أكثر كفاءة ويزيد من السعر المعروض ويوفر مزيداً من النقد الأجنبي ، إلا أن هذا التبرير قد يصعب قبوله خصوصاً في الدول التي هي في طريق التحول ، فتكون النتيجة عدم وضوح في السياسات خصوصاً ما يتعلق بالاستثمار الأجنبي ، فمن جهه يسمح للاستثمار الأجنبي ومن جهة أخرى توضع القيود على مشاركته في بعض القطاعات .

إن منع الأجانب من المشاركة في برامج التخصيص له آثار سلبية على هذه البرامج ، ليس فقط لأنه يقلل عدد المشترين المحتملين عند فحص عروض الشراء ، بل أيضاً لأنه سيحدّ من الرغبة في إيجاد منافسة حقيقية بين هؤلاء المشترين ، كما سيكون له تأثير سلبي على تنمية القطاع الخاص الوطني ، ففي العديد من الاقتصاديات التي كانت تسيطر عليها الدولة منعزلة عن المنافسة الدولية تسود ظاهرة قلة المستثمرين وأصحاب الأفكار الاستثمارية المربحة من المواطنين ، كما تقل الخبرات الفنية والإدارية في الدول التي تنخفض فيها معدلات الإدخار ، وتعمل العديد من الحكومات على استخدام برامج التخصيص كحافز لخلق قطاع نشط ، إلا أن ذلك قد يقود لبعض التعقيدات لأن المشترين الوطنيين قد لا تكون لديهم المعرفة أو الخبرة أو التمويل اللازم لإدارة المؤسسات التي يجري تخصيصها إدارة ناجحة ، **وفي الدول الفقيرة بشكل خاص فإن المستثمرين الأجانب هم وحدهم المؤهلون للشراء .** (١٥)

وكذلك فإن الدول التي هي في طور التحول ويتوفر لديها قطاع خاص قادر عليها أن تشجع مشاركة الأجانب في برامج التخصيص ، فالتخصيص له تأثيرات كبيرة تتعدى كونه مجرد بيع مؤسسة ، خصوصاً إذا كان ذلك جزءاً من برنامج إصلاحي واسع لتنمية القطاع الخاص وتشجيع الاقتصاد الوطني على الانفتاح والتكامل مع الاقتصاد العالمي ، ففي حالات كثيرة نجد أن برنامج التخصيص يمثل خطوة

نحو انفتاح الاقتصاد ككل بعد سنوات من الحماية والعزلة، وإحداث تغييرات في السياسة الاقتصادية من ضمنها تشجيع الاستثمار الأجنبي، بل يمكن القول إن التخصيص قد قام بدور حيوي في زيادة تدفق الاستثمار الأجنبي للدول النامية بشكل عام منذ أواخر الثمانينيات.

فقد أظهرت إحدى الدراسات التي أعدها أحد الأجهزة التابعة للبنك الدولي [١٦] أن حوالي ١٠٪ من مجموع الاستثمارات الأجنبية المباشرة تمت بسبب بيع المؤسسات المخصصة وذلك خلال الفترة من ١٩٨٨-١٩٩٣م، من جهة أخرى فإن التخصيص قد يقوم بإرسال إشارات إيجابية للمستثمرين الأجانب، ففي تحليل رياضي لمجموعة غير متجانسة من ست وثلاثين دولة اتضح أن كل دولار واحد من عوائد التخصيص يجلب معه ٨٨ سنتاً من الاستثمار الأجنبي، وذلك بصرف النظر عن الطريقة التي يتم بها بيع المؤسسة المخصصة.

ومع أن نتائج هذه الدراسة أظهرت أن التخصيص يساعد على جذب الاستثمارات الأجنبية إلا أن علينا أن لا ننسى أن المستثمرين الأجانب يتسمون بالحذر الشديد عند تقييمهم للبرامج الإصلاحية التي تنفذها تلك الدول، فالمبالغ الكبيرة التي يمكن لهؤلاء المستثمرين ضخها في الدولة كمشاركة في رؤوس أموال الشركات المخصصة أو المشاريع الاستثمارية الأخرى لن تأتي إلا إذا تأكد هؤلاء المستثمرون من سلامة توجه الدولة ومصداقيتها في إيجاد جو مناسب من الحرية والإنفتاح، وبمعنى آخر لكي تستطيع الدولة جذب المستثمرين الأجانب ونجاح عملية التخصيص عليها أن تبرهن للمجتمع الدولي مدى قوة التزامها بتنفيذ برامج الإصلاح، وأكبر دليل على ذلك هو التقليل من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، فإن هذا الالتزام سيوفر حافزاً للمستثمرين الأجانب للمخاطرة برؤوس أموالهم والمشاركة

باستثمارات طويلة الأجل.[١٧]

ب) الأسس الاجتماعية

«الإنسان هو المقصود، و نجاح برامج التحول إلى اقتصاد السوق يقاس بمدى تحسن الظروف المعيشية للأفراد عما كانت عليه».[١٨]

علينا أن نتعرف على مدى تأثير التخصيص وبرامج الإصلاح على الحياة اليومية للمواطنين وتوقعاتهم حول الوظائف والدخل ومستوى المعيشة. إن ذلك يختلف من دولة إلى أخرى لكنه يعتمد على العلاقة فيما بين أربعة عوامل هي: مدى شمول توزيع الدخل والثروة، و مدى تحقيق أو عدم تحقيق النمو الاقتصادي، ومدى التغير في هيكل العمالة، ومدى التغير في التركيب العمري للعاملين.

وعلينا أن لا نغفل التأثير الاجتماعي للتخصيص وبرامج الإصلاح الاقتصادي، فالدول التي في طور التحول تواجه مقاومة شديدة من أعداد كبيرة من المواطنين في المراحل الأولى نظراً لإلغاء بعض الوظائف، وعلى الحكومات أن تستعد لامتصاص الصدمة وذلك بمساعدة العمال على وجود وظائف بديلة، ولابد من محاولة إرضاء العمال والحصول علي دعمهم لعملية التخصيص عن طريق أخذ آرائهم بالحسبان وإعطائهم مزايا ملموسة.[١٩]

التخصيص والقبول الاجتماعي:

يختلف القبول الاجتماعي لعملية التخصيص وبرامج الإصلاح الأخرى بين الدول الصناعية والنامية، ففي الدول الصناعية تمت عمليات التخصيص على نطاق واسع دون أن يكون لها تأثير يذكر على

الاقتصاد بشكل عام ، خصوصاً في تلك الدول التي كان فيها معدل التضخم منخفضاً ، حيث لم يؤد التخصيص إلى تأثير سلبي كبير على توزيع الدخل ، لذا أمكن إقناع المواطنين بأن هدف بيع المؤسسات الحكومية للقطاع الخاص هو تحسين أداء هذه المؤسسات عن طريق تحسين إدارتها ، وشفافية قراراتها وإبعاد تدخل الحكومة في شئونها . وفي بريطانيا ، مثلاً ، رغم أن حجم التخصيص كان كبيراً ، إلا أنه كان منحصراً في عدد محدود من المؤسسات التي تم بيعها لعدد كبير من المستثمرين الصغار (كانوا في الغالب بريطانيين) ، وهذا البيع لم يكن له تأثير سلبي على قطاع كبير من الناخبين ، بل الذي تم هو عكس ذلك ، فالمستثمرون الصغار استفادوا من توزيع الأرباح والموطنون بشكل عام استفادوا من تحسن الخدمة وكفاءة الأداء للمؤسسات المخصصة .

أما في الدول النامية فإن عملية التخصيص وتنفيذ برامج واسعة للإصلاح الاقتصادي تواجه مصاعب كبيرة ، حيث يصاحبها عادة اختفاء بعض الوظائف (ولو بشكل مؤقت) وزيادة الأعباء المالية ، وانخفاض مستويات المعيشة ، لذا فإن القبول الاجتماعي للتخصيص في هذه الظروف محفوف بالمخاطر ، وخير دليل على هذا الوضع ما حدث في الدول التي تحولت من الشيوعية(٢٠) :

- فبرامج التخصيص بدأت بعد أن شرعت هذه الدول في تنفيذ سياسات تتعلق بإعادة توزيع الدخل والثروة ، لذا كانت للمجتمع أحاسيس سلبية قبل أن يبدأ التخصيص بإحداث تأثير إيجابي ملموس على عملية إعادة توزيع الدخل والثروة .

- كما أن التخصيص بدأ بعد عقود طويلة من غسل الدماغ عقائدياً وتحريم سماع الرأي الآخر ، لذا فإن الحكومات والشعب على حد سواء كانوا غير مهيئين نفسياً وغير مستعدين فنياً للتغيير

الكبير في هيكل الملكية، فكانت النتيجة هو عدم احترام القوانين، والفساد، وإساءة استخدام ظروف السوق، والسلوك الاحتكاري، والتسلط، والتلاعب بالأسعار، وعدم دفع الضرائب، والفصل التعسفي وعلى نطاق واسع، وتعطيل المؤسسات. وهناك قواعد واضحة في الدول المتقدمة للتعامل مع هذه الظواهر، أما الدول النامية فإنها في الغالب غير مهيأة وليست لديها الأطر القانونية والمؤسسية ولا الطاقة البشرية لمعالجة هذه الظواهر.

- كان عدد كبير من المشرفين على عملية التخصيص من الأحزاب التي تحولت من الشيوعية، فنظراً لعدم وجود قطاع خاص يذكر فإن القادة القدماء للأحزاب الشيوعية قد تحولوا بقدرة قادر إلى رواد وحماة للعهد الجديد، إلا أن ذلك لم ينجح في الحد من أصوات الاحتجاج على هذه الطريقة غير العادلة لتوزيع السلطة والثروة.
- على الأقل في المرحلة الأولى لم يستخدم البيع ضمن الطرق التي تمت بها عمليات التخصيص إلا نادراً، ففي دولة المجر مثلاً تمكن المدراء وأعضاء أحزاب السلطة من السيطرة على المؤسسات وتملك أسهمها عن طريق تجميع قسائم الأسهم، أو الشراء ضمن مجموعة من عمال ومديري هذه الشركات ، أو التعاون مع السلطة وإقناعها ببيعهم أصول هذه المؤسسات وشراء التزاماتها من قبل الدولة.

- كما أن تحسين إدارة المؤسسات المخصصة لم يكن ضمن الأهداف الرئيسية لتخصيصها، فإذا قامت الدولة أو قام المدراء باختيار مالكي هذه المؤسسات فمن غير المتوقع تحسن كفاءة الإدارة وزيادة الرقابة على تصرف المديرين، وهذا ينطبق على

الأشكال المتعددة التي تم بها توزيع المؤسسات الحكومية دون مقابل بهدف تقليل المقاومة الاجتماعية لبرامج التخصيص الأخرى، فالشركات التي تشرف عليها صناديق الاستثمار الحكومية تمارس عملها عادة تحت أشكال مطورة من الملكية العامة، وإذا لم تحصل على استثمارات جديدة ولم توكل إدارتها إلى عناصر متفتحة فإن أداءها لن يتحسن كثيراً، وإذا حدث هذا التحسن فهو بفضل الضغوط التنافسية التي أوجدها تحرير الاستيراد وتخفيض الإعانات وليس بسبب الشكل الجديد لملكيتها.

- وأخيراً فإن الكثير من الشركات التي تم تخصيصها مازالت تعتمد على الدعم الحكومي المتمثل في الحماية الجمركية من المنافسة الأجنبية، والإعانات المادية وإسقاط الديون الحكومية تعويضاً لها عن الاحتفاظ ببعض القوى العاملة الزائدة، كما أن علاقاتها الحميمة مع الدولة تضمن لها بعض العقود المربحة.

السياسات الاجتماعية والقوانين المساندة:

لاتوجد البطالة بمعناها الواسع في المناطق التي تسيطر فيها الدولة على الحياة الاقتصادية، كما أن الخدمات الاجتماعية كالسكن والعناية الصحية والتعليم توفر من قبل الدولة، وعند بدء عملية التحول الاقتصادي يتجة مستوى المعيشة للمواطنين إلى الانخفاض، وهذه التجربة مرت بها جميع الدول التي تحولت إلى اقتصاد السوق. فالأجور وأنواع الدخول النقدية الأخرى لا ترتفع بنفس معدل وسرعة ارتفاع الأسعار عندما تقوم الدولة بتحرير هذه الأسعار، إلا أن الصفوف الطويلة للحصول على البضائع تختفي من الوجود مع توفر هذه البضائع بكميات كبيرة. لذا فإن الجو الاجتماعي في الدولة بما في

ذلك قوانين العمل، وأنظمة التقاعد، وصناديق الضمان الاجتماعي تعتبر ضمن العوامل الرئيسة المؤثرة في قرارات التخصيص والسرعة التي سيأخذها تنفيذ هذه القرارات[٢١].

قوانين العمل:

إن قوانين العمل تحدد مدى المرونة التي يتمتع بها المستثمر في إداراته للمؤسسة التي تم تخصيصها، فعلى ضوئها يتم تحديد المرتبات والامتيازات الأخرى، وسياسة التوظيف والفصل (للمواطنين والأجانب)، وإدارة الموارد البشرية بشكل عام، وإن كانت المؤسسات مثقلة بالعمالة الزائدة فقد يطالب المستثمر بقيام الدولة بتنظيف المؤسسة من هذه العمالة الزائدة قبل تخصيصها، خصوصاً إذا كانت القوانين تمنع تسريح العمالة الزائدة، أو كانت حقوق العمال المسرحين تفوق طاقة هذا المستثمر.

ولابد أن توفر قوانين العمل توازناً معقولاً بين حماية حقوق العمال الذين سيبقون بالمؤسسة وبين الحاجة إلى إيجاد وظائف جديدة، ومن أمثلة ذلك ماتم في ألمانيا، إذ صوت البرلمان الألماني بإعفاء الشركات المخصصة مؤقتاً من الشروط التي نصّ قانون العمل على ضرورة توفرها لفصل العامل محاولة منه لتشجيع التخصيص، ومن جهة أخرى أصر الجهاز المسئول عن التخصيص على أن يتضمن عقد التخصيص تعهداً من المالك الجديد بأن يبقى عدداً محدداً من العمال الحاليين أو أن يوجد عدداً متفقاً عليه مقدماً من الوظائف الجديدة، كما نص على غرامة محددة في حالة عدم الالتزام. إن مثل هذا الترتيب يعد أكثر قبولاً من المحافظة على الوظائف الحالية.

كما أن حقوق العمال تجاه الشركة - مثل الحقوق النقابية والتمثيل بمجالس الإدارة أو في اللجان الإدارية - قد تؤثر سلباً في قرارات المستثمر خصوصاً إذا كانت القوانين التي تنظم هذه الحقوق تفرق بين

القطاعين العام والخاص.

تملك الموظفين:

يمكن لبرامج التخصيص أن تساهم في إيجاد جو اجتماعي صحي لو سمحت لموظفي الشركات التي يتم تخصيصها بالحصول على أسهم هذه الشركات، فمثل هذا الترتيب يساعد على قبول برامج التخصيص ويؤدي إلى أن تكون المطالبة بزيادة الأجور معقولة، ويمكن للأنظمة والقوانين أن تشجع ذلك عن طريق تقديم حوافز ضريبية، أو أي نوع آخر من الحوافز، مثل وضع خطة لتجميع حصة محددة من أسهم الشركة للموظفين، أو تشجيع اتباع صيغ أخرى من المشاركة بالملكية أو المشاركة في إدارتها، وإن كثير من الدول قد حددت نسباً معينة للموظفين من أسهم الشركات التي سيتم بيعها، وفي حالات أخرى تم تشجيع المديرين والعاملين على التملك الكامل لهذه الشركات.

الحقوق التقاعدية:

من العقبات الرئيسة التي يواجهها التخصيص عملية تحويل الحقوق التقاعدية وبرامج التأمين في الشركات المخصصة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وتزداد المشكلة تعقيداً إذا كان نظام التقاعد لايستطيع تمويل نفسه أو كانت الموارد المالية للدولة لا تسمح لها بتحويل ماتم تجميعه من العامل وصاحب العمل إلى الشركات المخصصة، وقد لجأت بعض الدول في مثل هذه الحالة إلى إصدار سندات بهذه الالتزامات، وفي حالات أخرى امتنعت الشركات المخصصة عن الوفاء بهذه الالتزامات حتى تستطيع الدولة حلها.

إصلاح صندوق التقاعد:

تساهم برامج التخصيص في إتاحة الفرصة للدولة لتحويل نظام التقاعد من نظام مركزي تديره الدولة إلى نظام أقل مركزية يدار من قبل القطاع الخاص، وهذا التوجة يتيح فرصة ذهبية للدول التي هي في طريق التحول للتخلص من العبء المالي الذي يسببه نظام التقاعد، كما أنه يوفر ميزة للمستفيد لأن نظام التقاعد المدار من قبل القطاع الخاص يمكن أن يدار بكفاءة ومقدرة أكثر مما تتيحه الدولة، ومن وجهة نظر عامة يمكن أن يتيح ذلك فرصة لاتخاذ المزيد من الخطوات الهادفة إلى الإصلاح المالي وخلق السوق المالية.

صندوق الضمان الاجتماعي:

إن تخصيص المؤسسات العامة ذات الأداء المنخفض له مشاكله وحساسياته، مثل هذه المؤسسات تتطلب إعادة هيكلة كاملة بما في ذلك إعادة النظر بوضع العمالة الزائدعن الحاجة، وعلى الحكومات في هذه الحالة التأكد من وجود حد أدنى من الضمان الاجتماعي قبل بدء التخصيص، مما يوفر للمواطنين الذين تقل دخولهم عن حد معين دعماً مالياً يعينهم على تحمل أعباء الحياة كالضمان الاجتماعي، وتوزيع الغذاء وتوفير السكن. . . الخ. إن هذه الإجراءات وغيرها تعتبر جزءاً مهماً من عملية التخصيص، إلا أن الوضع المالي للدولة قد يحول دون وضعها أو تنفيذها.

ج) الأسس السياسية

إن التخصيص الناجح يقود إلى إعادة توزيع الثروة والريع في الحال، كما أن المستفيدين من المؤسسات الحكومية قبل تخصيصها يسهل تحديدهم (من عمال، ومدراء، وموظفين حكوميين) وهم في العادة منظمون في مجموعات ضغط مؤثرة، إلا أنه ليس من السهل تحديد المستفيدين من هذه المؤسسات بعد تخصيصها، لذا لابد من توفر الحنكة السياسية لاستمرار التخصيص وضمان نجاحة، فبرامج البيع غير المدعومة من الحكومة سيكون نصيبها الفشل عند مواجهتها لأول مقاومة سياسية، ويتمثل الدعم المطلوب في الآتي:

- مدى التزام القادة بمبدأ التخصيص ووقوفهم إلى جانب البرامج الموضوعة له وتوضيح ذلك للمواطنين.
- هل تم التعرف على ردود فعل المحيط الاجتماعي والسياسي في الدولة بشكل عام وهل أخذ ذلك بالحسبان؟
- إلى أي حد يمكن للدولة أن تقتطع لهذا البرنامج جزءاً من الموارد الوطنية عوضاً عن طلب المساعدة من المؤسسات الدولية كالبنك الدولي؟
- ما هي الإجراءات التي سوف تتخذ للسيطرة على التدخلات السياسية في شئون المؤسسات المخصصة؟

وهذه النقطة الأخيرة لابد من إيضاحها، فإنه إذا كانت قرارات المؤسسة المراد تخصيصها تخضع للتدخلات السياسية فمن الأهمية بمكان معرفة مدى هذه التدخلات عندما يتم التخصيص، وكثيراً ماتبرز هذه الحالة في المؤسسات التي تصرّ الدولة على الاحتفاظ بنسبة مؤثرة من رأسمالها عند تخصيصها. إن مدى هذا التدخل سوف يعتمد بشكل أساسي على القوانين والنظم الإشرافية وعلى وجود الشركاء من القطاع

الخاص، فإذا كانت القوانين ونظم الإشراف واضحة فإنها ستساعد على تحسين كفاءة الأداء ومنع السياسيين من التدخل في صنع القرارات، كما أن جزءاً مؤثراً من رأسمالها سوف يشجع السياسيين على السلوك المسئول خصوصاً إذا كان هذا التخصيص جزءاً من برنامج إصلاحي شامل لتحرير الاقتصاد.

الإطار القانوني:(٢٢)

تشكل البيئة القانونية حجر الزاوية للنشاط الاقتصادي للقطاع الخاص الذي يمثل التخصيص أحد أجزائه، وبمعنى آخر فإن المستثمرين المحتملين من القطاع الخاص في برامج التخصيص لا يهمهم فقط توضيح وتبسيط عملية التخصيص نفسها، وإنما أيضاً التأكد من قدرتهم - بعد قيامهم بالاستثمار - على ممارسة نشاطهم ضمن جو اقتصادي وقانوني منفتح، وفي هذا الإطار فإن المستثمرين الأجانب الراغبين في المشاركة في عملية التخصيص في الدول التي تسيطر فيها الحكومة على النشاط الاقتصادي سوف يفحصون قوانين الاستثمار بدقة للتأكد من سلامة استثمارهم على المدى الطويل، وحيث أن هذه الدول ليس لديها خبرة طويلة في مجال تنظيم استثمارات القطاع الخاص فإن عليها بذل جهود كبيرة للتأكد من أن قوانينها تلبي احتياجات المستثمرون بما في ذلك المستثمرين الأجانب.

إن بيع المؤسسات العامة يتأثر بمجموعة القوانين والأنظمة السائد، وقد يتطلب إصدار قوانين جديدة لتحويل ملكية هذه المؤسسات وتحديد شكل الشخصية التي سوف تكتسبها، ومن ضمن القوانين والأنظمة التي ستتأثر بعملية التخصيص:

أ- التغييرات الدستورية خصوصاً بالنسبة للأصول المنتجة التي

ينص الدستور على أنها ممتلكات عامة .

ب- الوضع القانوني للمؤسسات العامة وكيف سيتغير هذا الوضع بعد تخصيصها ، خصوصاً ماتتمتع به من امتيازات مثل الإعفاءات الجمركية وحصولها على المواد الأولية بأسعار منخفضة ، ووضعها الاحتكاري والأنظمة التي تحكم الرسوم المفروضة عليها ، وكذلك الدور الذي ستقوم به هذه المؤسسة في الاقتصاد الوطني بعد تخصيصها ، خصوصاً مايتعلق بتوفيرها لبعض الخدمات الاجتماعية والمنتجات التي تقدمها للمواطنين بأسعار مخفضة

ج- قوانين حقوق الملكية ومدى معالجتها لقضية تحويل الملكية من شخص إلى آخر ، بحيث تنص على حق المالك في توثيق تملكه مع عدم وجود أي شك في صحة هذه الملكية .

هـ- قوانين العمل خصوصاً إذا كانت تعطي امتيازات معينة للعاملين في المؤسسات العامة ، مثل ضمان وظائف لهم مدى الحياة واستحالة التخلص منهم عند زوال وظائفهم .

و- قوانين البيئة إذ يجب أن يتأكد المستثمرون من مدى التزامهم تجاه الأضرار التي تسببها المؤسسة العامة للبيئة سواء قبل أو بعد تخصيصها .

وليس من الضروري إصدار قانون يحدد إطار برنامج التخصيص وحدود السلطة الممنوحة للجهة الرسمية المشرفة على تنفيذ هذا البرنامج ، وتحديد العوامل الرئيسية التي ينبغي على البرنامج أن يأخذها بعين الاعتبار ، إلاأن المختصين يحبذون إصدار مثل هذا القانون . **فإصدار قانون منفصل للتخصيص يحدد مسؤولية الجهاز المشرف عليه والضوابط اللازمة لمحاسبة المسئولين عن تنفيذه .**

إن إصدار قانون كهذا يعتمد على عدد من العوامل منها :
الوضع السياسي والممارسات القانونية السائدة في الدولة ، ومدى

شمولية برنامج التخصيص، وطبيعة المؤسسات العامة المراد تخصيصها، وهناك نقطتان متداخلتان في هذا الشأن تجب الإشارة إليهما، وهما مدى الحاجة إلى إصدار قانون يخول السلطة المختصة القيام بالتخصيص أو تسهيل حدوثه، فإذا كان لابد من ذلك فهل يأخذ صيغة تعديل القوانين القائمة أم لابد من إصدار وثيقة مستقلة تجمع كل القضايا التي لها علاقة بموضوع التخصيص في قانون واحد.[٢٣]

الإطار المؤسسي :

بعد إيجاد الإطار القانوني المناسب لابد من تحديد التركيب المؤسسي الذي ستنفذ في إطاره عملية التخصيص، وبمعنى أدق لابد من تحديد الأدوار والمسئوليات والسلطات للأجهزة المختلفة ذات العلاقة بعملية البيع، كالسلطة التشريعية، والحكومة بشكل عام، ووزاراتها المختلفة والجهاز المسئول مباشرة عن تنفيذ برنامج التخصيص. وهذا الوضوح المؤسسي مهم لأنه يظهر مدى تصميم الحكومة على تنفيذ برنامج التخصيص دون مؤثرات سياسية ووفق شروط واضحة ومقاييس فنية بحته،[٢٤] كما أنه سيساعد على سهولة تنفيذ القوانين التي تم إصدارها، ويشجع المستثمرين على المشاركة، يهيىء الظروف لتحديد المسئولية ومحاسبة المقصرين.

تتوزع مسؤولية التخصيص على مستويين، المستوى السياسي والمستوى الفني،[٢٥] يتضمن المستوى السياسي رئيس الدولة، ومجلس الوزراء أواللجنة التي ينشئها مجلس الوزراء من بين أعضائه لهذا الغرض، و يتم ضمن هذا المستوى اتخاذ القرار الخاص ببرنامج التخصيص، وتحديد أولوياته واتخاذ أيه قرارات أخرى كبيرة تسهم في إنجاحه. أما على المستوى الفني فيمكن إنشاء جهاز مستقل وإعطاؤه بعض الاستقلال لمتابعة تنفيذ البرنامج، أو تكوين لجنه فنية لهذا

الغرض أو إناطة ذلك بأحد الأجهزة الحكومية القائمة كاختيار وزارة معينة لهذا الغرض.

لقد استخدمت الدول التي نفذت برامج التخصيص أشكالاً مختلفة من هذا التنظيم. ولكن المهم ليس الشكل بل القدرة على إبعاد الإطار المؤسسي الذي يتم اختياره عن أية مؤثرات سياسية، فكلنا يعلم أن التخصيص موضوع حساس من الناحية السياسية وسوف يؤثر مباشرة على مجموعات المصالح بما في ذلك مديرو المؤسسات المرشحة للتخصيص، العاملون في هذه المؤسسات وعلى الأخص من سيفقدون وظائفهم، وأعضاء الحكومة نفسها، لذا فقد تكون فكرة أخذ آرائهم بالعملية جذابة للوهلة الأولى إلا أن التجارب السابقة أظهرت أن ذلك سيؤدي إلى تسييس القرار مما يؤدي إلى تأخر التنفيذ.

ولن يحول دون تسييس التخصيص إلا إعطاء المسئولية لجهاز قوي مع تحديد سلطاته وصلاحياته بشكل واضح، **فاتخاذ قرار البيع ينبغي أن يركز في يد جهاز واحد للحدّ من التدخلات السياسية وعدم الدخول في مناقشات طويلة**. ومن الأهمية بمكان استبعاد أي طرف له مصلحة آنية في المؤسسة المراد تخصيصها وبالذات العمال، والإدارة، والوزراء المسئولين مباشرة عن هذه المؤسسة.

ولن تستطيع الحكومة عرض بيع مؤسسة عامة على مستثمرين همهم الأول هو الحصول على الربح مع ضمان سلامة استثماراتهم إلا إذا أتبعت هذه الشروط.[٢٦]

الفصل الثالث

قضايا لها علاقة بعملية التخصيص

اقتنع عدد من الدول بأن جهود إصلاح أوضاع المؤسسات العامة لا تؤدي إلا إلى نتائج محدودة ، وأنه لأسباب عدة يصعب الاستمرار في هذه الجهود ، كما يصعب على هذه الدول الاستمرار في تقديم الدعم المالي لتلك المؤسسات ، لذا دفعتها ظروفها المالية بالدرجة الأولى إلى تبني فكرة التخصيص .

هل التخصيص يكفي ؟

إن الاعتقاد السائد هو أن التخصيص مفتاح الحل للمؤسسات العامة في المناطق التي تسيطر فيها الدولة على الحياة الاقتصادية والتي هي في طريق التحول لاقتصاد السوق ، كما أن مشاركة القطاع الخاص- حسب هذا الاعتقاد- ستقود إلى التحسن في إدارة هذه المؤسسات وارتفاع في نسبة كفاءة أدائها .

هذا الاعتقاد صحيح إلى حد كبير ، فالعناية بتخطيط وتنفيذ برنامج التخصيص ستؤدي إلى نتائج إيجابية ملموسة ، وهناك دلائل كثيرة تؤيد ذلك ، فقد أشار البنك الدولي إلى أن برامج التخصيص في تزايد مستمر حيث تم بيع أكثر من ٨٥٠٠ مؤسسة عامة في اكثر من ثمانين دولة خلال الأثنتي عشرة سنة الماضية ، إلا أنه لا ينبغي تبسيط الأمور والاعتقاد بأنه بمجرد تخصيص مؤسسة عامة سيتم التحول تلقائيا من سلطة الدولة إلى نظام السوق ، فمعظم هذه المؤسسات التي يتم تخصيصها تحتاج إلى ملاك أقوياء للتعويض عن ضعف إدارتها التي لم تتعود بعد على ظروف السوق ، وبدون إعطاء الدعم اللازم لهؤلاء الملاك تميل هذه المؤسسات إلى الاستمرار بنفس أسلوب عملها

السابق، **فالتأثيرات الإيجابية للتخصيص لا تأتي تلقائياً**.

والمؤسسات العامة تحتاج إلى أكثر من عملية التخصيص لأنه ينقصها الهيكل المناسب للتعامل معاقتصادالسوق. وبشكل عام يمكن إبراز نوعين من المشاكل العملية التي قد تواجه المؤسسات العامة التي يتم تخصيصها: -

١) **نمط السلوك**. ويعني عدم قدرة موظفيها ومدرائها على تقدير روح المسئولية النابعة من العمل ضمن مؤسسة تتخذ قراراتها تبعاً لظروف السوق، ويظهر ذلك في عدم التركيز على النوعية وكثرة غياب الموظفين... الخ.

٢) **هيكلي أو إجرائي**. والمتمثل في عدم وجود مقاييس واضحة في الشركة لقياس نتائج أعمالها مثل معرفة حجم الإنتاج والمخزون، وقياس مدى رضا المستهلك... الخ. فالممارسات السائدة التي ورثتها المؤسسة من عهود سيادة الدولة على الاقتصاد تشكل عوائق رئيسية قد تحول المؤسسة إلى جهاز غير فعّال.

وهناك عدد من المشاكل الأخرى قد تواجه المؤسسة التي يتم تخصيصها، ولكن غالبيتها يمكن التغلب عليها بضخ رأسمال جديد مثل تبديل المعدات، وتغيير الأشخاص، وتبنى مقاييساقتصادية ومالية جديدة، وخلق بيئة تنافسية عادلة تمكن هذه المؤسسات من الانطلاق بكفاءة، إلا أن المشاكل الثقافية والسلوكية والهيكلية والإجرائية يصعب التخلص منها بسهولة، لأنها تتطلب تغيير العقليات والسلوك داخل المؤسسة وما يتبع ذلك من عادات.

شروط نجاح التخصيص ومزاياه:

أظهرت دراسة حديثة للبنك الدولي حول التخصيص[٢٧] أن بعض الدول تواجه الصعوبات الكبيرة في تنفيذه، خصوصاً تلك التي لم

تتعود على سن القوانين والأنظمة وليس لديها أجهزة فعالة للرقابة ، أو الدول التي تضع قيوداً على نشاط السوق ولا تشجع المنافسة ، كما دلت هذه الدراسة على أنه كلما كانت السوق التي سيتم فيها التخصيص تنافسية ، وكانت الظروف الاقتصادية ملائمة تحسنت فرص نجاح التخصيص .

بالإضافة إلى ذلك تمت عمليات التخصيص في الدول التي لاتساعد ظروفها الاقتصادية والقانونية والمؤسسية على ذلك ، **فالتخصيص في هذه الحالة جاء تلبية لحاجة وليس نتيجة اختيار ، ويبدأ ببيع المؤسسات المتعثرة أولاً وليس المؤسسات الرابحة كما يفترض ،** وقد أظهرت دراسة لمؤسسةالتمويل الدولية نجاح هذا التخصيص رغم صعوبة الظروف [٢٨] ، كما نجحت بعض برامج التخصيص في الدول التي لا تتمتع بالملاءة المالية ، ومتخلفة في سداد ديونها للبنوك الدولية .

وبرهن بيع المؤسسات العامة على أنه مفيد مالياً واقتصادياً للدولة التي تتبناه ، وفي حالات مثل تشيلي ، وماليزيا ، والمكسيك ، والمملكة المتحدة أدى التخصيص إلى زيادة في الرفاه لأحدى عشرة حالة من أثنتي عشرة حالة جرت دراستها(شركات المرافق العامة) ، والاستثناء كان حالة واحدة في المكسيك ، وكانت الزيادات كبيرة إذ بلغ معدلها ٢٦ في المائة من حجم البيع قبل التخصيص[٢٩] .

وتمثلت هذه الزيادات في :

- زيادة في الاستثمار حيث عجزت المؤسسات العامة قبل تخصيصها عن مواجهة الطلب بسبب نقص الموارد .
- زيادة الإنتاج بسبب تقليل حجم العمالة وتحسين إدارة الموارد

البشرية، وتحديث نظام الحوافز، وإعادة التنظيم، كما زاد الإنتاج بسبب تنويع المنتجات حسب طلب السوق وطرح منتجات جديدة.

- زيادة في الأسعار التي ظلت منخفضة قبل التخصيص، مع العلم أن المؤسسات التي تتمتع بحقوق احتكارية وتم تخصيصها قد استمرت عملياتها خاضعة للرقابة والتنظيم من قبل الدولة، ومنعت من سوء استغلال الميزة الاحتكارية التي تعمل ضمنها.

الدروس المستفادة:

رغم أن عمليات التخصيص تختلف من دولة إلى أخرى إلا أن هناك سمات بارزه في معظم حالات بيع المؤسسات العامة يمكن الاستفادة منها:

١- التخصيص هو مجرد شعار لايكتمل إلا بإصلاح الاقتصاد وتحريره، وبدون ذلك ينتهي التخصيص إلى حالة من " بيع واسطة العقد "، لذا نجد أن كلا من نيوزيلاند، والمملكة المتحدة، والمكسيك، وتشيلي قد نفذت برامج ناجحة للتخصيص، لأنها كانت مصحوبة ببرامج إصلاحية لفتح السوق وإزالة القيود المفروضة على الأسعار والعملات وتشجيع القطاع الخاص عن طريق إزالة القيود أمام الدخول إلى السوق.

٢- التخصيص الناجح لايتم إلا إذا كان مصحوباً بإجراءات مساعدة كالالتزام السياسي، والبناء المؤسسي، والإدارة الاقتصادية الحازمة والإطار القانوني المناسب.

٣- تخصيص الإدارة (بدلاً من نقل الملكية) قد يكفي في بعض

الحالات، فالتعاقد على الإدارة، والإيجار، وإعطاء حق الامتياز سبقت تجربتها بنجاح خصوصاً في القطاعات التي يصعب فيها اجتذاب المستثمرين، وفي بعض الدول العربية تم التخصيص عن طريق الإيجار أو التعاقد على الإدارة. وبرهن ذلك على أنه مقبول سياسياً ومربح تجارياً.

٤- بيع المؤسسات العامة الكبيرة يتطلب جهوداً تحضيرية معينة، وقد يتطلب تقسيم بعض هذه المؤسسات إلى وحدات صغيرة ليسهل بيعها ولكي تستطيع المنافسة، كما قد يتطلب تعيين مدراء نشطين من القطاع الخاص، أو بيع بعض الالتزامات السابقة، أو الاهتمام بالعمال الذين سيجري تسريحهم، والشيء الأهم هو بذل العناية الفائقة عند إعداد وثائق المنافسة للحيلولة دون المناقشات المطولة التي تلي مرحلة البيع.

٥- الشفافية ضرورية من الناحيتين الاقتصادية والسياسية، كما أنها ضرورية لاجتذاب المستثمرين الأجانب.

٦- يجب الانتباه للناحية الاجتماعية وإنشاء نظام للضمان الاجتماعي، ويمكن معالجة هذه القضية عن طريق تشجيع الموظفين على تملك جزء من المؤسسة، وتخصيص مبالغ لتعويض الموظفين، وإعداد برامج لإعادة التدريب.

٧- يمكن تشجيع مختلف أنواع التخصيص طالما أنهاتشجع المنافسة، خصوصاً في الدول التي لا يزال فيها القطاع العام مهيمناً وتحتاج إلى تسريع التخصيص.

٨- التخصيص وفتح السوق قد لا يكفيان لوحدهما لحل المشاكل، بل قد يتطلب الأمر تدخلا مؤقتاً من الدولة لخلق قطاع خاص نشط أو لتشجيع الاستثمار الأجنبي.

الفصل الرابع

ملاحظات ختامية

تهدف الدول من وراء التخصيص إلى زيادة الكفاءة والإنتاج وتحسين الإدارة الاقتصادية ، إلا أن التخصيص لا يؤدي النتائج المرجوة بمعزل عن المحيط الذي يتم فيه ، فهو يعتمد بالدرجة الأولى على أسس اقتصادية واجتماعية وسياسية ، وهذه الأسس منفردة أو مجتمعة ستحدد مدى النجاح أو الفشل لهذا البرنامج ، ولقد أصبح التخصيص شعاراً للتنمية الاقتصادية تنادي به الدول في جميع أنحاء العالم وتتبناه جميع الأنظمة السياسية ، وبدأ تأثيره ينتقل تدريجياً من قطاعات الصناعة والتجارة والتمويل إلى الهياكل الأساسية والخدمات البلدية ، وحديثاً انتقل إلى قطاعي التعليم والصحة .

لكن يظل التأثير الأكبر للتخصيص في شرق أوروبا ودول الاتحاد السوفيتي السابق بعد سقوط الشيوعية ، حيث تبنت هذه الدول مختلف أنواع السياسات لتشجيع القطاع الخاص ، كان أهمها تخصيص المؤسسات التي كانت مملوكة للدولة ، وستحتفظ هذه التجربة بقصب السبق على غيرها من التجارب لسنوات قادمة ، ومهما يكن المكان الذي تتم فيه عملية التخصيص ، سواء في شرق أوروبا أو الدنمارك أو فرنسا أو إيطاليا ، فإن النقطة التي يجب تأكيدها هي أن الآثار الاقتصادية لها تتعدى قيمة بيع المؤسسة وتأثير أسهمها على سوق الأوراق المالية ، فهي عبارة عن إعادة نظر في دور الدولة وفي الطريقة التي تدار بها الشئون العامة ، كما أنها عامل مساعد لزيادة كفاءة الأداء

وتبني فلسفة السوق في كل النواحي الاقتصادية استعداداً للاندماج في الاقتصاد العالمي والاستفادة من هذه العولمة.

وليس بالضرورة أن كل عمليات التخصيص يجب أن تكون كبيرة وشاملة، كما حدث في شرق أوروبا، حيث قلبت الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية رأساً على عقب، فتجارب الدول المتقدمة في التخصيص كانت أكثر بساطة، لأن الأوضاع العامة في الدولة وطبيعة السوق قد وفرت الظروف المناسبة للنجاح، وخير مثال في هذا الشأن ماحدث في بريطانيا، ولو أن الكثيرين كانوا يعتقدون أن مادفع مارجريت تاتشر إلى التخصيص هو رغبتها في إحداث تغيير كامل على الحياة السياسية والاقتصادية، إلا أن الإقتصاد البريطاني كان مبنياً أساساً على فلسفة السوق مما وفر الإطار المناسب للتخصيص.

وبين هاتين الحالتين توجد مجموعة كبيرة من الدول المتقدمة والنامية التي قد تشابه أوروبا الشرقية في رغبتها في إحداث تغيير كلي في أوضاعها الاقتصادية، أو قد تكتفي بإدخال التعديلات على بعض جوانبها، وإذا حصرنا تفكيرنا في مستقبل التخصيص في المنطقة العربية بشكل عام ودول مجلس التعاون بشكل خاص، فقد نستنتج أن هناك شبه قناعة لدى الجميع بأن أهم قطاع اقتصادي لديها -وهو البترول- يجب أن يظل في يد الدولة، ويبقى التحدي بعد ذلك في كيفية تنفيذ برامج ناجحة لتخصيص القطاعات الاقتصادية الأخرى بما فيها المشتقات البترولية. إن هذه البرامج يجب أن تكون جزءاً من تنفيذ سياسة أوسع للإصلاح الاقتصادي لتشجيع التنافس، وإلغاء القيود، وتحرير الإقتصاد، وتقليل الإعلانات، وإزالة العوائق، وبعض هذه الإجراءات تم اتخاذها بالفعل ويجب تعزيزها. وأتوقع أن يكون للتخصيص في دول مجلس التعاون تأثيرات تقارب ماحدث في أوروبا الشرقية، غير أن ماتتمتع به دول المجلس من ثروة ومن

معدلات معقولة للمعيشة - تقارب إلى حد كبير الدول المتقدمة - سيجعل بيع المؤسسات العامةأسهل مما حدث في أوروبا الشرقية.

لقد ركزت في هذه الورقة على موضوع التخصيص من حيث نموه التاريخي، والتغير الذي يحدثه في طريقة التفكير والتعامل، واستبعدت طرح تجارب محدده في سبيل إبراز الجوانب النظرية لهذه الظاهرة، لكني حاولت تخفيف الملل الذي تسببه الدراسات النظرية عن طريق طرح بعض الأمثلة، كما أغفلت عن قصد الحديث عن النشاطات الحكومية التي قد يستحيل تخصيصها لأن ذلك يتطلب بحثاً مستقلاً. فباستثناء مجالات محددة كالدفاع الوطني والنظام القضائي فإن جميع أوجه الحياة الاقتصادية يمكن تخصيصها، إلا أن بعض المؤسسات التي تملكها الدولة لايمكن تخصيصها إما بسبب كبر حجمها أو عدم كفاءتها أو للسببين معاً خصوصاً إذا كانت هذه المؤسسات تشغل عدداً كبيراً من المواطنين أو توفر خدمة اجتماعية هامة، وهذا الوضع ينطبق بشكل أكبر على الدول التي تحولت عن الشيوعية وبعض الدول الأفريقية، وقد قدمت اقتراحات كثيرة لتحسين الأوضاع الإدارية لهذه المؤسسات، إلا أن التجارب أثبتت محدودية نجاحها.

الهــوامش

(١) يتكون مجلس التعاون من دولة الإمارات العربية المتحدة ودولة البحرين والمملكة العربية السعودية وسلطنة عمان ودولة قطر ودولة الكويت.

(٢) كما أظهرت ذلك البحوث المتعددة التي أجراها البنك الدولي ومنها على سبيل المثال:

- Bureaucrats in Business: The Economics and politics of Government Ownership, 1995.
- Tussel Muir and Joseph P. Saba, Improving State Enterprise Performance: The Role of Internal and External Incentives, 1995.
- Mary Shirley and John Nellis, Public Enteprise Reform: The Lessons of Experience, 1995.

(٣) Mathew Bishop, John Kay and Colin Mayer, Privatisation and Economic Performance, New York: Oxford University press, 1994,p.1

(٤) من المهم التفريق هنا بين المؤسسة العامة والتي تكون عادة مرشحة للتخصيص وأجهزة القطاع العام كالصحة والتعليم والمحاكم وأجهزة الإدارة الحكومية للاقتصاد، فالمؤسسة العامة يمكن أن تسمى شركة حكومية أومؤسسة تملكها الدولة ولها شخصيتها الاعتبارية وحسابها المستقبل، وتحصل دخلها من بيع السلع والخدمات التي تنتجها، وفي هذه الحالة فإن الدولة تتصرف كمنتج وبائع للسلع والخدمات التي يمكن إنتاجها وبيعها من قبل أية جهة من

القطاع الخاص تبحث عن الربح .

(٥) Guislain Pierre, The Privatization Challange, Washington D.C

The World Bank Regional and Sectoral Studies 1997 p. 10- 12.

(٦) ظاهرة العولمة ليست جديدة . فقد لعب التكامل بين الأسواق دوراً مهماً في نمو التجارة والإنتاج خلال الفترة المسماة (قاعدة الذهب) قبل الحرب العالمية الأولى، إلا أن حربين عالميتين، والركود العالمي الكبير، وتبني التخطيط المركزي في الكثير من دول العالم، وتنفيذ سياسات حمائية في دول أخرى، أثرت سلباً على التوجة العالمي نحو الانفتاح، لذا فإن التوجهات الحالية نحو العولمة تشابه إلى حد ما تلك التي كانت سائدة في بداية هذا القرن، إلا أن فرصها في النجاح وتوسيع مجالات الانفتاح ربما تكون أكبر .

(٧) صندوق النقد الدولي :

World Economic Out look, May 1997,p. 3.

(٨) البنك الدولي . Making Privatization Work, 1995 .

(٩) البنك الدولي . World Development Report 1997.

The State in a Changing World, p. 152.

(١٠)المصدر السابق p. 64 .

(١١) وكالة التنمية الدولية (IFC) التابعة للبنك الدولي

Privatization Principles and Practices, September 1995 P. 24

(١٢) البنك الدولي :

World Development Report- 1996

(١٣) يقصد بذلك الفرق الموجب (لصالح الحكومة) بين تمويلها لعمليات هذه المؤسسة عن طريق الإعانات، والتحويلات الرأسمالية، وصافي القروض، والزيادات في رأس المال

والمساهمة التي تدفعها هذه المؤسسة للدولة كإيرادات ، مثل الضـرائب والأرباح المـوزعـة وفـوائد القـروض، وهناك معاملات مالية أخرى يمكن أخذها بالحسبان مثل تكاليف دفع المتأخرات، وضمان الحكومة لديون هذه المؤسسات، والتأثير المالي لعمليات هذه المؤسسة على المؤسسات الأخرى.

(١٤) البنك الدولي:

Kathy Megyery and Frank Sader,

Facilating Foreign Participation in Privatization,1997 P.3.

(١٥) المصدر السابق P.4.

(١٦) البنك الدولي :

Sader, Frank , Privatizing Public Enterprises and Foregn Investment in Develobing Pountries.1988 -1993, 1995.

(١٧) مصدر سابق رقم (١٤) P.5.

(١٨) مصدر سابق رقم (١٢) P. 66.

(١٩) مصدر سابق رقم (٥) P. 21.

(٢٠) Csaba, Laszlo, Privatization and Distribution in Eastern Europe, Brookfield: E. Elgar Publishing Co. 1996.

(٢١) مصدر سابق رقم (٥) P.74 - 80.

(٢٢) مصدر سابق رقم (١٤) P. 17 - 21.

(٢٣) مصدر سابق رقم (٥) P. 296.

(٢٤) مصدر سابق رقم (١٤) P. 22.

(٢٥) مصدر سابق رقم (٥) P.154.

(٢٦) مصدر سابق رقم (١٤) P.23.

(٢٧) البنك الدولي :

Privatization: The Lessons of Experience,1992 .

(٢٨) كما هو معروف فإن مؤسسة التمويل الدولية تتبع للبنك الدولي ، ويتناول دورها دعم التنمية الإقتصادية عن طريق تشجيع القطاع الخاص في الدول النامية . كما أن التخصيص قد أصبح أحد أنشطتها الرئيسة خلال عشر السنوات الماضية .

(٢٩) البنك الدولي :

Ahmed Galal, Leroy James, Pankaj Tandon and Inga Vogelsang, <u>Welfare Consequences of Selling Public Enterprises.</u>

المؤلف

عبدالله بن ابراهيم القويز

* دكتوراه في الاقتصاد - جامعة سانت لويس - الولايات المتحدة الأمريكية.
* عمل محللاً ثم خبيراً ثم مستشاراً ثم وكيلاً مساعداً في وزارة المالية والاقتصاد الوطني بالمملكة العربية السعودية.
* شغل منصب الأمين العام المساعد للشؤون الاقتصادية بمجلس التعاون لدول الخليج العربية من عام ١٩٨١ وحتى ١٩٩٥م.
* عمل وكيلاً لوزارة المالية والاقتصاد الوطني للشؤون الاقتصادية ١٩٩٦ وحتى ١٩٩٧م.
* يعمل حالياً مدير عام لبنك الخليج الدولي في البحرين.
* عضو مشارك في مجالس إدارات عدد من البنوك والمؤسسة الاقتصادية الخليجية والعربية والدولية.
* له عدد من البحوث والدراسات المنشورة في مجالات النقد الدولي والتكامل الاقتصادي واقتصاديات الطاقة والتنمية الاقتصادية.

مطابع التقنية للأو
ت : ٤٨٢٣٧٣٤ فاكس

ردمك ٠-١٣٠-٣٥-٩٩٦٠